[redacted]

[redacted]

[redacted]

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES INSTITUTIONS

EXAMEN DES ORIENTATIONS, DES ACTIVITÉS ET DE LA GESTION DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC

RAPPORT FINAL

14 juin 1988

90-04979/

ISBN-2-550-19763-1

DÉPÔT LÉGAL, 2e TRIMESTRE 1989
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

LETTRE DE PRÉSENTATION

ASSEMBLÉE NATIONALE

Secrétariat des commissions

Québec, le 14 juin 1988

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Bureau 1.30
Québec (Québec)

Monsieur le Président

J'ai l'honneur de présenter le rapport de la Commission des institutions qui a examiné les orientations, les activités et la gestion de la Commission des droits de la personne du Québec, conformément à l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président de la Commission,

Claude Filion
Député de Taillon

Hôtel du Parlement
Bureau RC.17
Québec (Québec)
G1A 1A3
(418) 643-2722
Télex 051-2216
Bélinographe
(418) 643-0248

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

LETTRE DE PRÉSENTATION AU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE iii

TABLE DES MATIÈRES v

MANDAT x

MEMBRES DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS xii

PERSONNEL DE LA COMMISSION xiv

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS xvii

INTRODUCTION 1

1. MANDAT 2

2. DÉMARCHE DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS 2

2.1 Les invitations 3
2.2 Les auditions 4
2.3 Les sujets retenus pour examen 4

A. PRÉSENCE DE LA CDP DANS LE MILIEU: INFORMATION ET SENSIBILISATION 7

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS 8

1.1 Information générale et éducation 8
1.2 Promotion des droits et éducation 12

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS (suite)

1.3 Sensibilisation aux valeurs du milieu 13
1.4 Caractéristiques personnelles des membres et des employés de la CDP et formation 15
1.5 Liens entre la Commission et les organismes du milieu 17

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS 19

2.1 Diffusion de l'information par les groupes 19
2.2 Utilisation des réseaux de services à la population .. 21
2.3 Utilisation des médias 22
2.4 L'éducation à l'école et au travail 23
2.5 Formation du personnel 24
2.6 Collaboration avec les organismes du milieu 25
2.7 Représentation des minorités 26
2.8 Nomination des commissaires 27

B. RÈGLEMENT DES LITIGES 29

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS 30

1.1 Conflit entre l'enquête et la médiation 30
1.2 Conflit entre la promotion des droits et libertés et le jugement du bien-fondé d'une plainte 32
1.3 Conflit entre le rôle de consultant et celui d'enquêteur 34
1.4 Le caractère non exécutoire des décisions 36
1.5 Délais 37
1.6 Recevabilité 39
1.7 Procédure d'enquête 40

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS 43

2.1 Propositions de modifications mineures ne touchant pas à la structure de la CDP 46
2.2 Propositions de modifications mineures touchant à la structure de la CDP 48
2.3 Propositions de modifications majeures touchant à la structure de la CDP 51

C. NIVEAU ET ALLOCATION DES RESSOURCES 58

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS 59

1.1 Régions 59
1.2 Ressources financières et humaines 60

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS 62

2.1 Présence dans les régions 62
2.2 Ressources financières et humaines 63

D. LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE ET LES PROGRAMMES D'ACCÈS A L'ÉGALITÉ 65

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS 66

1.1 Discrimination systémique 66
1.2 Accès à l'égalité 66

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS 69

2.1 Plaintes de discrimination systémique 69
2.2 Programmes d'accès à l'égalité 71

CONCLUSION 72

LISTE DES RECOMMANDATIONS 75

ANNEXES 82

1. Résolution de la Commission des institutions
2. Questionnaire sur la Commission des droits de la personne
3. Liste des organismes et des personnes consultées
4. Publications de la CDP
5. Recensement des caractéristiques des employés de la CDP
6. État des dossiers actifs au 31 décembre 1987 pour Montréal, Québec et les bureaux régionaux

MANDAT DE LA
COMMISSION

MANDAT DE LA COMMISSION

La Commission des institutions s'est donnée, par les résolutions des 17 juin 1986 et 14 janvier 1987, le mandat suivant:

"Examiner, en 1987, les orientations, les activités et la gestion de la Commission des droits de la personne conformément à l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale et faire porter cet examen sur les sujets suivants:

- structure et fonctionnement, y inclus le règlement des litiges;

- mandat information-éducation de la Commission des droits de la personne et sa présence régionale".

MEMBRES DE LA COMMISSION

MEMBRES DE LA COMMISSION

M. Claude Filion, député de Taillon, président de la Commission

M. Serge Marcil, député de Beauharnois, vice-président de la Commission

M. Mark Assad, député de Papineau

Mme Madeleine Bleau, députée de Groulx

M. André Boulerice, député de Saint-Jacques

M. Pierre-A. Brouillette, député de Champlain

M. Claude Dauphin, député de Marquette

M. Réjean Doyon, député de Louis-Hébert

M. Gérald Godin, député de Mercier

M. Jean-Pierre Jolivet, député de Laviolette

M. John Kehoe, député de Chapleau

M. Roger Paré, député de Shefford

Ont participé aux travaux les députés suivants qui ont été membres de la Commission entre juin 1986 et mars 1988:

M. Jean-Pierre Bélisle, député de Mille-Îles

M. Michel Després, député de Limoilou

M. Georges Farrah, député des Îles-de-la-Madeleine

M. Michel Laporte, député de Sainte-Marie

M. Roger Lefebvre, député de Frontenac

M. Jean-Guy Lemieux, député de Vanier

M. Harold Thuringer, député de Notre-Dame-de-Grâce

M. Claude Trudel, député de Bourget

PERSONNEL DE LA
COMMISSION

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Secrétaire de la Commission

Me Lucie Giguère
Secrétariat des commissions parlementaires
Assemblée nationale du Québec

Expert-conseil

Me William J. Atkinson, avocat

Recherchistes

Me Danièle Bédard
Division de la recherche
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Me Suzanne Langevin
Division de la recherche
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

M. Maurice Pellerin
Division de la recherche
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Personnel de secrétariat

Mme Adrienne Beauregard
Secrétariat des commissions parlementaires
Assemblée nationale du Québec

Mme Maryse Mathieu
Division de la recherche
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Mme Jocelyne Normandin
Secrétariat des commissions parlementaires
Assemblée nationale du Québec

Personnel de secrétariat (suite)

Mme Lisette Tardif Division de la recherche
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Retranscription et aménagement final du texte du rapport

Mme Diane Lepage
Division de la recherche
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

AVANT-PROPOS
ET
REMERCIEMENTS

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Instauré depuis la réforme parlementaire de 1984, le mandat de surveillance dévolu aux parlementaires procure à ceux-ci un outil important de mesure et de contrôle de l'administration publique. Sous la présente législature, la Commission des institutions a exercé une première fois ce mandat à l'égard de l'Office de la protection du consommateur. Le rapport fut déposé à l'Assemblée nationale le 27 novembre 1986. Le deuxième exercice d'examen de la Commission des institutions a porté sur la Commissior des droits de la personne. Ce rapport en est le fruit.

À cet égard, en arrêtant son choix sur la Commission des droits de la personne, la Commission des institutions était consciente du caractère particulier que revêtait ce mandat de surveillance. En effet, considérant la nature des services rendus par la Commission des droits de la personne, alors même que notre société évolue rapidement sur cette délicate question, il ne pouvait être question de nous livrer à un simple exercice de vérification des comptes et de la gestion d'un organisme. Mais parce que le rôle de la Commission des droits de la personne ne peut que prendre de l'importance, dans une société où le principe du respect des autres et des différences devient prépondérant, il nous est apparu qu'il serait profitable de faire le point et de réévaluer son mandat et son rôle. Ceci est d'autant plus approprié, que la Commission n'a fait l'objet d'aucun examen ou analyse des parlementaires depuis sa création, il y a 10 ans.

Dès le début, la Commission était déterminée à bien s'outiller pour mieux approfondir son sujet et ce, malgré les aléas du calendrier parlementaire et les autres fonctions et mandats des députés. Afin de ne pas se disperser en vains efforts, la Commission a décidé de circonscrire son action à des volets précis, soit l'organisation, la procédure de règlement des litiges, le mandat éducation-information et la régionalisation de l'organisme.

Tout au long de nos travaux, nous avons profité d'une collaboration exceptionnelle de la Commission des droits de la personne. Dans notre

démarche, nous avons également été accompagnés par des organismes oeuvrant dans le champ des droits de la personne et nous avons pu ainsi bénéficier d'expériences concrètes. D'ailleurs, la Commission tient à souligner la qualité et la valeur des réflexions et analyses qui lui ont été présentées par les organismes. Les opinions étaient parfois sévères mais cela correspondait aux grandes expectatives créées par l'adoption de la Charte. Nous sommes cependant d'avis que tous ces commentaires constituaient une critique constructive et ainsi s'harmonisaient, dans leur finalité, avec les objectifs de notre Commission soit: de permettre à tous de faire mieux, pour plus de droits, plus de libertés, plus de tolérance. Le climat serein et l'esprit positif qui ont prévalu lors des audiences en témoignent éloquemment.

Enfin, c'est avec fierté que la Commission remet ce rapport. Fierté de son contenu qui, espérons-le, constituera une pierre dans l'érection d'une société plus respectueuse de toutes ses citoyennes et de tous ses citoyens.

Fierté aussi de son achèvement, puisque dans notre système parlementaire où le conflit et l'affrontement sont choses si facilement acquises, l'établissement et le maintien du consensus nécessaire à ce travail méritent d'être signalés. Certes le sujet obligeait; les libertés et la dignité humaine transcendent les rivalités politiques. Ce rapport est donc essentiellement un travail d'équipe.

Il convient maintenant de remercier tous ceux et celles qui de près ou de loin ont contribué à l'exécution de notre mandat.

En premier lieu, la Commission tient à souligner à nouveau le soutien, la compréhension et la proche collaboration des dirigeants et représentants de la Commission des droits de la personne qui, dès le départ, ont bien saisi le sens de cet exercice parlementaire et y ont participé résolument.

Également, les membres de la Commission des institutions désirent remercier tout particulièrement les organismes qui leur ont livré, avec franchise et pertinence, leurs expériences vécues. Les informations et les points de vue reçus ont été indispensables à la Commission pour la conclusion de ses travaux. De même, la Commission a bénéficié des renseignements que lui ont transmis les personnes consultées par son personnel professionnel.

Enfin, les députés ont vivement apprécié l'apport essentiel qu'ils ont reçu du personnel rattaché à la Commission. De plus, le présent rapport n'aurait pu être réalisé n'eût été du travail éclairé et acharné de la secrétaire attitrée de la Commission, Me Lucie Giguère, responsable de la coordination des opérations, de l'expert-conseil, Me William J. Atkinson, qui a avisé les députés, des recherchistes qui les ont informés, tout particulièrement Me Suzanne Langevin. En dernier lieu, merci au personnel de secrétariat.

Claude Filion
Député de Taillon
Président de la Commission

INTRODUCTION

1. MANDAT

Le présent rapport est le fruit des travaux de la Commission des institutions relatifs à l'examen des orientations, des activités et de la gestion de la Commission des droits de la personne (CDP). La commission a agi dans le cadre de l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit que chaque commission permanente de l'Assemblée nationale doit examiner annuellement au moins un organisme public relevant de son champ de compétence. Cet article se lit comme suit:

> "294. Chaque commission examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance.
>
> Le choix des organismes se fait conformément à l'article 149. A défaut d'accord, la commission de l'Assemblée désigne les organismes qui seront entendus."

Dans l'application de cet article, les membres de la commission, le 17 juin 1986, ont choisi à l'unanimité la Commission des droits de la personne comme organisme à étudier pour l'année 1987. Le texte de cette résolution apparaît à l'annexe 1.

2. DÉMARCHE DE NOTRE COMMISSION

Dans le cadre de l'exécution de ce mandat, notre commission a tenu en tout quinze séances de travail, auxquelles s'ajoutent plusieurs réunions du comité directeur composé du président, du vice-président et de la secrétaire de la commission. De plus, cinq séances d'auditions publiques eurent lieu.

Dès le début de ses travaux, la Commission des institutions s'est assurée l'assistance de recherchistes de la Division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. A l'automne 1987, notre commission a également procédé à l'engagement d'un expert-conseil pour les fins de ce mandat.

Dans un premier temps, notre commission parlementaire, consciente de l'étendue du mandat et des activités de la Commission des droits de la personne, a d'abord voulu délimiter les points ou sujets particuliers sur lesquels porterait son attention. Dans cette optique, nous avons donc entendu, le 24 septembre 1986, le président de la Commission des droits de la personne, Me Jacques Lachapelle, qui nous présenta un premier exposé du travail, des réalisations et des difficultés de l'organisme.

A la suite de cette rencontre, les membres de notre commission décidèrent, le 14 janvier 1987, par une résolution également reproduite à l'annexe 1, de concentrer leur examen de la CDP sur les points suivants:

- la structure et le fonctionnement de la CDP;
- le règlement des litiges;
- le mandat d'information et d'éducation de la Commission; et
- sa présence régionale.

2.1 Les invitations

Après un premier travail de recherche sur ces sujets, notre commission invita un certain nombre d'organismes concernés par le mandat de la CDP à lui présenter un mémoire en réponse à un questionnaire destiné à circonscrire le travail de notre commission sur les quatre points préalablement déterminés.

Ce questionnaire, reproduit à l'annexe 2, comprenait 28 questions portant principalement sur:

- l'expérience personnelle de l'organisme consulté avec la CDP;
- son appréciation de l'information et du rôle éducatif de la Commission;
- la nécessité d'une plus grande présence régionale;
- son degré de satisfaction quant à la compétence, l'efficacité et l'impartialité de la Commission; et
- la structure et les pouvoirs de la CDP.

Par la suite, quinze organismes ont déposé un mémoire, dont quatre organismes qui avaient eux-mêmes demandé et obtenu d'être entendus par notre commission parlementaire. La Commission des droits de la personne déposa également son mémoire. La liste de ces organismes se trouve à l'annexe 3.

2.2 Les auditions

Au cours des auditions publiques tenues les 24, 25 et 26 novembre 1987, treize intervenants, dont la Commission des droits de la personne, ont été entendus par les députés, avec qui ils ont pu avoir un échange soutenu sur l'objet de leurs préoccupations. A cet égard, notre commission tient à souligner la qualité des mémoires et des interventions qui constituaient une critique approfondie, mais positive, de la Commission des droits de la personne.

Cette première période de consultation terminée, les membres de notre commission, devant l'importance des problèmes soulevés et des recommandations, ont souhaité entendre à nouveau la Commission des droits de la personne. Cette troisième rencontre, qui a eu lieu le 24 mars 1988, a ainsi été l'occasion pour les représentants de la CDP d'exprimer leur position vis-à-vis des diverses critiques et recommandations recueillies; en même temps, elle a pu permettre aux membres de notre commission de discuter avec les commissaires de la CDP de l'avenir de l'organisme public chargé de la mise en oeuvre de la Charte des droits et libertés de la personne.

2.3 Les sujets retenus pour examen

Cette consultation menée par notre commission nous a permis de constater le chemin parcouru par la Commission des droits de la personne depuis sa création, en faveur de la reconnaissance des principes fondamentaux inscrits dans notre Charte des droits et libertés

de la personne. En effet, la CDP s'est vu confier un mandat d'importance lors de la promulgation de la Charte le 28 juin 1976: la mission de promouvoir et d'assurer le respect des principes mêmes qui guident notre société. La CDP a atteint plusieurs de ses objectifs et nous estimons que les efforts de la Commission des droits de la personne de modifier des mentalités et des comportements souvent incrustés dans une société depuis des générations méritent d'être soulignés.

Cependant, notre examen nous a également fait prendre conscience de nombreuses difficultés vécues par la Commission. Les organismes qui ont comparu devant nous, y compris la Commission des droits de la personne, nous ont fait part de leurs multiples préoccupations quant aux rôles, aux orientations et au fonctionnement de la CDP.

Ce sera l'objet de notre rapport qui se divise en quatre parties. Chaque partie comprend d'abord un sommaire des problèmes identifiés, suivi des conclusions et des recommandations de notre commission parlementaire. La position des organismes consultés peut se retrouver dans les mémoires et la transcription des débats lors de leur comparution devant la Commission des institutions. (Voir **Journal des débats**, Commission permanente des institutions, 24 septembre 1986; 24, 25 et 26 novembre 1987 et 24 mars 1988).

La première partie se veut une évaluation de la nature et de la qualité des relations de la Commission des droits de la personne avec les intervenants et les citoyens. On y traite de son rôle d'information et d'éducation, de la sensibilisation, de la formation et du caractère représentatif du personnel et des membres de la Commission, de même que des rapports avec les organismes du milieu.

Notre commission se penche, dans une deuxième partie, sur le système de règlement des litiges à la CDP et les différents aspects qui peuvent entraver son bon fonctionnement: la compatibilité entre ce mandat

d'enquête et le rôle de médiateur ou celui de consultant, entre les rôles de juge et de défenseur des droits, le pouvoir limité à celui de faire des recommandations, les problèmes de délais et de recevabilité des plaintes et les autres problèmes liés à la procédure d'enquête. Il s'agit d'un point fondamental de notre démarche, car il touche à l'orientation même de la Commission des droits de la personne.

L'efficacité d'un organisme dépend aussi des moyens que l'on met à sa disposition. Dans la troisième partie, notre commission s'intéresse aux ressources humaines et financières de la CDP, et à l'opportunité de maintenir et d'ouvrir des bureaux régionaux.

Enfin notre commission parlementaire formule dans la dernière partie de son rapport certains commentaires relatifs à la lutte contre la discrimination systémique et à l'implantation des programmes d'accès à l'égalité.

A) PRÉSENCE DE LA CDP DANS
LE MILIEU: INFORMATION
ET SENSIBILISATION

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

La Commission des droits de la personne suscite des grandes attentes dans le milieu des personnes et des organismes impliqués dans la promotion et la défense des droits et libertés de la personne. Elle est perçue comme une institution appelée à un rôle de promotion, d'éducation et d'information en matière de droits et libertés. On s'attend, de plus, à ce que ses membres et son personnel aient un comportement sans reproche sur ces sujets et que la Commission soit active auprès des organismes du milieu.

1.1 Information générale et éducation

Le devoir d'information de la Commission s'inscrit à l'intérieur de son mandat général de promotion des droits et libertés. Plus spécifiquement, la Commission doit:

Article 67

"b) établir un programme d'information et d'éducation, destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de la présente Charte;

c) diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux".

Notre commission a constaté une situation, à prime abord, paradoxale relativement aux efforts de la CDP à cet égard. En effet, nous avons entendu plusieurs commentaires critiques, mais nous avons aussi été à même d'apprécier tout ce que la Commission a produit.

Ainsi, d'une part, beaucoup de groupes consultés nous ont déclaré être plus ou moins satisfaits de l'information desservie par la Commission. Par exemple, certains estiment ne pas recevoir assez d'informations de la Commission sur ses services et sur son fonctionnement. On est également insatisfait de l'information contenue dans les rapports

annuels, comparativement aux rapports annuels d'autres commissions des droits de la personnes ailleurs au Canada. Ainsi, nous avons été à même de constater que les tableaux pourraient compter plus d'informations sur l'issue des plaintes et être plus uniformes d'une année à l'autre. De plus, à l'instar de ce qu'ont affirmé plusieurs organismes consultés, notre commission est d'avis que la diffusion de l'information est susceptible d'amélioration. Par exemple, les avis juridiques et les travaux de recherche de la Commission devraient être davantage publicisés, tandis qu'il y aurait un manque de brochures et de dépliants de vulgarisation, ceux-ci n'étant parfois pas réimprimés, faute de ressources.

D'autre part, nous devons situer ces lacunes par rapport aux efforts importants que la Commission des droits de la personne a effectués à cet égard. La Direction des communications de la CDP est en charge de son programme d'information qui comprend trois volets: le renseignement, les publications et les moyens de communication. Une liste de ses publications est reproduite à l'annexe 4. En plus des exemplaires de la Charte des droits et libertés de la personne qu'elle distribue gratuitement en français et en anglais, la Commission des droits de la personne a préparé pour le public des séries de dépliants de vulgarisation portant sur chacun des motifs de discrimination énumérés à l'article 10 de la Charte, ainsi que sur les formes d'exploitation ou de harcèlement que la Charte condamne; ces dépliants sont disponibles en cinq langues, outre le français. D'autres dépliants ou brochures expliquent les services offerts par la CDP et le cheminement d'une plainte déposée à la Commission, de même que les programmes d'accès à l'égalité.

Fait à la demande de la CDP et publié par la Société québécoise d'information juridique, le **Texte annoté de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec** du professeur Jean-Marie Brisson rend compte de 225 jugements rendus concernant la Charte jusqu'au 31 août 1985.

Les décisions et les recommandations de la CDP sur les plaintes, et les règlements hors cour n'étaient habituellement pas rendus publics, sauf de brefs comptes rendus dans le bulletin officiel de la

Commission, **Forum droits et libertés**, publié 10 fois l'an à 10 000 copies. Depuis 1986, la Société québécoise d'information juridique a publié trois fois l'an le recueil **Droits et libertés au Québec** contenant une sélection des décisions de la Commission, la jurisprudence québécoise, les positions officielles et les recommandations de la CDP. Malheureusement, la SOQUIJ vient d'annoncer l'arrêt de la publication de cette collection, vu le nombre décevant d'abonnements.

La Commission des droits de la personne a aussi fait état dans son mémoire présenté à notre commission parlementaire de sa large collaboration avec les médias, surtout avec les hebdos régionaux.

La Commission identifie également l'éducation au respect des droits comme un volet important de son activité. Dans son intervention éducative, elle collabore avec différents groupes cibles bien identifiés qui sont parfois des victimes et aussi parfois des personnes responsables de situations discriminatoires.

Ayant d'abord orienté son action vers le secteur scolaire, la Commission investit maintenant davantage dans le milieu du travail, d'où proviennent 70 % des plaintes reçues.

Cependant, le milieu scolaire n'est pas pour autant laissé de côté. La CDP vient de lancer **Pour mieux vivre ensemble**, un guide de réflexion sur la Charte fait à l'intention des jeunes. Dans un style imagé et un langage simple, ce guide tente de faire comprendre les droits et libertés aux étudiants à travers les situations et les relations qu'ils vivent à l'école. Toutefois, comme il était impossible de le distribuer gratuitement, le ministre de l'Éducation a écrit aux commissions scolaires pour les encourager à acheter et à utiliser ce livre.

Malheureusement, il semble que l'enseignement de la Charte trouve une place fort limitée à l'intérieur des programmes actuels du ministère de l'Éducation.

Présentement, cet enseignement se fait à l'intérieur d'un cours de **Formation personnelle et sociale** offert aux élèves du secondaire, particulièrement du premier cycle, dans le cadre d'un volet **Éducation à la vie en société.** Sous le thème de l'éducation aux droits et responsabilités, on sensibilise les élèves aux droits de la personne énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que dans la Charte québécoise dont l'étude aurait lieu, en moyenne, à l'intérieur de deux heures de cours.

Dans ce contexte, nous sommes d'avis que la Commission des droits de la personne s'est, somme toute, bien acquittée de son mandat d'information et d'éducation, en tenant compte des ressources humaines et financières mises à sa disposition. En 1986, la Commission ne disposait que d'un budget de 64 000 $ pour faire connaître la Charte à la population, tandis que l'étude de la firme Optimum estimait que ce budget de communication aurait dû être de 390 000 $ par année (237 000 $, selon la Commission). Les quelques documents audio-visuels dont la CDP dispose ne répondent pas aux besoins exprimés par ses clientèles diverses qui réclament des vidéos sur des aspects précis de la Charte, tels que le harcèlement sexuel, la discrimination raciale et l'équité en emploi. La CDP avoue ne pas pouvoir répondre adéquatement à la demande des écoles, des groupes communautaires, des institutions de personnes âgées, ne pouvant accepter qu'une vingtaine d'invitations par an. Elle note également que son information a peu pénétré dans certains milieux, notamment chez les communautés culturelles peu familières avec notre langue et les personnes non regroupées dans des associations ou non syndiquées.

La demande est donc énorme. Il faut se rappeler que la Commission des droits de la personne est sollicitée pour intervenir dans toutes sortes de problèmes, allant des démarches de divorce jusqu'au règlement des indemnités d'assurance. Ainsi, en 1986, les agents de renseignements de la CDP ont répondu à 38 961 demandes, celles-ci ayant doublé en trois ans.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la CDP a fait procéder à une évaluation de son image dans la population et, de façon plus générale, de son programme de communication. Cette étude, connue comme le rapport Optimum, a permis de constater que la Commission était l'institution la plus connue parmi l'Office de la protection du consommateur, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail. L'existence de la Commission est donc bien connue; la nature de son rôle l'est moins.

1.2 Promotion des droits et éducation

La Commission des institutions a entendu plusieurs critiques de groupes impliqués dans des dossiers spécifiques sur l'attitude de la Commission des droits de la personne, en ce qui a trait à son action de promotion des droits et libertés de la personne.

Certains commentaires concernent le manque de visibilité de la CDP. Par exemple, l'Association des infirmières noires du Québec (AINQ) et le Service d'aide aux Néo-Québécois et immigrants (SANQI) lui reprochent sa passivité vis-à-vis de ce qu'ils considèrent comme de grandes violations des droits et libertés, telle la discrimination à l'encontre des assistés sociaux de moins de 30 ans ou celle associant les Haïtiens au SIDA.

La Ligue des droits et libertés aimerait que la Commission soit présente "davantage sur le terrain" et qu'elle s'implique dans les grands dossiers d'actualité, tel le racisme dans l'industrie du taxi: malgré le travail imposant fait par la Commission des droits de la personne, la Ligue a l'impression que le dossier en est rendu à un "cul-de-sac" et que rien n'a vraiment changé.

Le Congrès des avocats et juristes noirs du Québec dresse ce tableau de l'action sociale de la Commission:

> "Nous avons à l'esprit notamment son intervention dans l'industrie du taxi, son absence de visibilité face aux diverses crises sociales en milieu scolaire, dans les années 1980, son tragique manque d'initiative en secteur hospitalier (infirmières et professionnelles noires), son leadership défaillant dans la promotion des droits." (Mémoire du Congrès des avocats et juristes noirs du Québec, p. 2).

Pour notre commission, il demeure illusoire que la CDP se fasse la championne de toutes les causes et parte en croisade à l'égard de chacune d'elles au même titre qu'un organisme privé peut le faire. Jusqu'à un certain point, la Commission est donc susceptible de toujours faire l'objet de critiques sur son degré d'implication et la nature de ses interventions.

De plus, la CDP est présentement limitée sur ce plan lorsqu'elle fait enquête et doit également se prononcer sur le bien-fondé de plaintes dans les mêmes domaines. Nous commentons d'ailleurs ce sujet plus loin, au point (B 1,1.2) du présent rapport portant sur le conflit des rôles entre la promotion et l'enquête.

1.3 Sensibilisation aux valeurs du milieu

Le respect des droits et libertés au sein de notre société relève de facteurs légaux, mais aussi d'attitudes et de comportements. Cela est également vrai pour les membres de la Commission elle-même et pour ses employés. Or, témoignant devant notre commission, plusieurs organismes nous ont exprimé leurs inquiétudes vis-à-vis de l'attitude affichée par la Commission des droits de la personne elle-même à l'égard des droits et libertés qu'elle est chargée de promouvoir.

En particulier, plusieurs groupes, dont le Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail de la région de Montréal et l'Association pour les droits des gais du Québec, nous ont fait part de leur désillusion face au peu d'intérêt manifesté, selon eux, par la Commission envers la discrimination dont peuvent être victimes les personnes qu'ils aident ou qu'ils représentent, notamment sur le plan de l'orientation sexuelle et du harcèlement sexuel, qui sont deux motifs plus récents de discrimination dont les définitions évoluent et les modes de preuve continuent à se développer.

Par ailleurs, le Congrès des avocats et juristes noirs du Québec, qui reproche à la Commission de ne pas accorder à la discrimination raciale toute l'attention qu'elle mérite, demande la création d'une unité spéciale à l'intérieur de la Commission pour étudier les plaintes de racisme, afin d'y spécialiser des employés.

Dans la même veine, notre commission a constaté que le Comité provincial des malades, alléguant l'incapacité de la Commission à défendre les droits fondamentaux des malades, demande la création d'une commission des droits des malades.

De son côté, la CDP trouve difficile de satisfaire, de façon continue, les organismes voués au bien-être de groupes en raison d'une part, du conflit pouvant exister entre certains droits et d'autre part, du conflit entre ses mandats d'enquête et de promotion.

Notre commission constate donc la diversité des points de vue sur le degré de sensibilisation des employés et des membres de la CDP, mais fait sienne l'importance accordée par tous à cette question.

1.4 Caractéristiques personnelles des membres et des employés de la CDP et formation

Cette question de sensibilisation des membres de la CDP et de ses employés peut soulever des interrogations sur le mode de nomination des commissaires, et cette commission parlementaire a été saisie de plusieurs suggestions visant à modifier les règles actuelles.

En vertu de l'article 58 de la Charte des droits et libertés de la personne, les commissaires sont nommés par l'Assemblée nationale sur la proposition du premier ministre pour un mandat n'excédant pas dix ans.

Selon les organismes, il est essentiel que les personnes nommées à la Commission des droits de la personne soient choisies selon des critères de compétence et d'engagement reconnus en matière de promotion et de défense des droits et libertés de la personne et puissent refléter la diversité culturelle et raciale de la société québécoise.

Afin de s'assurer que les commissaires soient vraiment choisis en fonction de leur engagement public dans la défense et la promotion des droits et libertés, certains organismes, comme la Ligue des droits et libertés et l'Association du Québec pour l'intégration sociale, réclament que les groupes du milieu soient consultés lors de la nomination des commissaires. De son côté, le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR) recommande un nouveau système de nomination des commissaires où la Commission des institutions tiendrait des audiences publiques pour examiner les candidatures soumises par le gouvernement, audiences auxquelles pourrait participer toute personne ou tout groupe intéressé. Après les audiences, la Commission des institutions ferait ses recommandations à l'Assemblée nationale qui désignerait les commissaires par un vote libre des deux tiers.

D'autre part, plusieurs organismes sont d'avis que les minorités semblent sous-représentées parmi le personnel. En fait, selon les derniers chiffres de la Commission (Annexe 5), six de ses employés sur un

total de 129, soit 4.65 % de ses effectifs, sont considérés comme membres des minorités dites visibles. Quant à la représentation des minorités culturelles, la Commission se compare avantageusement à la fonction publique québécoise: 14 % de ses employés sont "nés hors du Canada", comparativement à 3.6 % pour l'ensemble de la fonction publique. D'autre part, les femmes représentent 65.7 % du personnel et 50.7 % des professionnels; 3 % des employés répondent à la définition de personnes handicapées. Une seule personne est autochtone, celle-ci faisant partie du personnel cadre.

Mises à part quelques attitudes jugées inacceptables, les intervenants affirment entretenir des rapports satisfaisants avec les employés de la CDP et s'accordent en général pour dire que ceux-ci ne doivent pas être blâmés pour les problèmes de la Commission. Cependant, sans remettre en question leur compétence, leur formation est considérée comme déficiente sous plusieurs aspects.

Aux yeux de plusieurs groupes, les agents de recevabilité pourraient être mieux informés et mieux préparés juridiquement pour traiter certaines plaintes, notamment celles concernant l'exploitation des personnes âgées ou handicapées.

On constate aussi une lacune dans la formation des enquêteurs. On reproche à ceux-ci de peu ou mal utiliser leurs pouvoirs d'enquête et de manquer de vigueur et de rigueur dans la cueillette de la preuve. Dans les cas de plaintes ayant trait à la discrimination systémique, Action-travail des femmes souligne être parfois obligée d'indiquer aux enquêteurs comment mener l'enquête.

A un degré moindre, le travail des agents d'information de la CDP n'échappe pas non plus à la critique, notamment du Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel, qui reproche à certains d'entre eux des propos discriminatoires envers les femmes qui se disent victimes de harcèlement sexuel au travail.

La CDP a expliqué à notre commission en quoi consiste son plan de formation. Élaboré en collaboration avec le syndicat des employés de la CDP, il y a quelques années, le but de ce plan est d'informer les employés des plus récents développements en matière de droits et libertés et de les sensibiliser aux situations de discrimination que vivent certains groupes. Une somme d'environ 35 000 $ par année, soit 1 % du budget total réservé aux salaires, est consacrée à cette formation qui s'étend sur trois jours par année par employé. Cette année, l'emphase serait mise particulièrement sur le traitement des plaintes.

1.5 Liens entre la Commission et les organismes du milieu

Malgré de bonnes relations interpersonnelles entre les représentants des organismes et les employés de la CDP, notre commission a constaté l'existence de problèmes de communication entre la CDP et les organismes.

Ce manque de communication se perçoit à plusieurs niveaux. D'abord, plusieurs groupes reprochent à la Commission de ne pas les consulter lors de ses prises de position sur des sujets importants, malgré leur compétence acquise dans des domaines spécifiques. Le Comité provincial des malades, en particulier, conserve un souvenir amer du brusque changement de position de la CDP sur la question du droit du malade à des soins intimes donnés par une personne de son sexe. Après avoir reconnu la préséance de ce droit en 1978, la Commission adopta une position contraire en 1984 dans un de ses documents portant sur la sexualisation des postes, qualifiant la pudeur comme un préjugé dépassé. Ni le Comité provincial des malades ni aucun autre organisme de santé n'aurait été consulté par la Commission avant que celle-ci adopte cette position. Le Comité provincial des malades alerta le public et, en 1986, la CDP revint à sa position initiale; de nouvelles lignes directrices furent émises, réaffirmant l'obligation de respecter la préférence exprimée par le bénéficiaire en ce qui a trait aux soins intimes.

Ce manque de communication se fait aussi sentir dans les difficultés que certains groupes disent éprouver à obtenir de l'information détaillée et à avoir accès aux documents pour se préparer en vue des enquêtes.

Pour sa part, l'Association pour les droits des gais du Québec regrette l'absence de contact entre la CDP et les organismes communautaires gais. Elle recommande donc que la Commission des droits de la personne soit plus présente au sein de ces organismes "dans le but de promouvoir la Charte des droits de la personne et de faciliter le maintien et l'accroissement de l'esprit de tolérance entre les diverses communautés qui composent le Québec." L'Association suggère la mise sur pied d'une table de concertation entre la Commission et l'ensemble des organismes représentant des minorités.

Afin de resserrer les liens entre la CDP et les organismes de défense des droits et libertés, la Ligue des droits et libertés suggère la tenue d'une rencontre annuelle où la Commission pourrait revenir sur son bilan de l'année précédente, présenter ses perspectives et ses priorités et recevoir les commentaires des représentants des organismes qui auraient ainsi l'occasion de discuter avec les commissaires.

La Commission des droits de la personne, quant à elle, estime s'être largement ouverte aux différents groupes. Depuis 1986, elle s'emploie à structurer davantage ses rencontres avec les groupes, avec lesquels elle aurait eu, dans cette seule année, une centaine de rencontres faites dans le but de former des projets et de faire avancer des dossiers. Dans cette perspective, elle a créé le Comité de concertation sur les relations interethniques et raciales, qui, outre un groupe de commissaires et d'employés de la Commission, regroupe quinze personnes membres de diverses communautés culturelles dans le but de connaître leurs points de vue et leurs attentes face à la Commission.

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

Les questions d'information, de promotion et, de façon générale, de présence dans la société sur le plan des droits et libertés de la personne sont d'une grande importance, et notre commission estime qu'elles doivent faire l'objet de recommandations.

2.1 Diffusion de l'information par les groupes

La Commission des droits de la personne s'est bien acquittée de son mandat d'information à en juger par la liste de ses publications depuis sa création en 1976. Cependant, nous ne pouvons ignorer la perception qui existe chez les organismes que nous avons consultés et, comme nous le révèle l'étude Optimum, dans la population en général, à savoir que la CDP diffuse peu d'informations sur la portée de la Charte.

Face à cette situation, notre préoccupation a donc été de proposer des solutions visant à faire connaître davantage la Commission elle-même ainsi que les droits et libertés contenus dans la Charte des droits et libertés de la personne qu'elle est chargée de promouvoir.

Notre première constatation a été que les organismes voués à la défense des droits et libertés de la personne ou au bien-être de certains groupes de personnes étaient les mieux placés pour pouvoir établir des contacts et diffuser l'information parmi leur clientèle cible. Ainsi, la CDP note dans son mémoire que son information a peu pénétré dans certains milieux, notamment chez les communautés culturelles moins familières avec la langue de la majorité et chez les femmes immigrantes travaillant dans les "sweat shops". Or, il existe à Montréal, à Québec et dans certaines régions, des organismes mis sur pied pour venir en aide aux immigrants et immigrantes et aux membres des communautés ethnoculturelles.

Bien implantés parmi ces communautés et disposant de services d'interprètes, ils sont donc en mesure de rejoindre cette clientèle. A notre avis, la CDP aurait avantage à se rapprocher de ces organismes, ainsi que des autres groupes de défense des droits et libertés de la personne, et créer avec eux un climat de collaboration, afin d'en faire des participants à part entière à la diffusion de son information.

D'un autre côté, l'information ne doit pas s'adresser seulement aux victimes potentielles, mais aussi aux personnes susceptibles de discriminer et de porter atteinte à certains droits et libertés. La majorité des plaintes traitées à la CDP étant relatives au secteur du travail, l'information donnée aux employeurs est donc d'une importance capitale en vue de la lutte contre la discrimination. La CDP l'a compris en offrant notamment aux entreprises des séances de formation en matière de droits et libertés. Mais comme il lui est très difficile de rejoindre tous les employeurs, elle pourrait s'assurer la collaboration d'organismes comme le Conseil du patronat et la Chambre de commerce du Québec pour acheminer son information. Ainsi, nous nous réjouissons de l'initiative du Conseil du patronat qui intègre parfois dans ses bulletins l'information reçue de la Commission sur des questions pouvant intéresser ses membres.

Nous croyons qu'en faisant davantage appel aux groupes du milieu comme agents de diffusion de son information, la Commission des droits de la personne pourrait atteindre deux objectifs:

1) assurer une plus grande diffusion de son information parmi la population, tant parmi les victimes éventuelles de violations des droits et libertés que parmi les violateurs potentiels;

2) se rapprocher davantage des autres organismes voués à la promotion des droits et libertés de la personne, avec lesquels elle a un devoir de coopération en vertu du paragraphe f de l'article 67 de la Charte des droits et libertés de la personne.

Par ailleurs ces organismes peuvent constituer des sources d'information privilégiées sur les problèmes concrets vécus par des personnes succeptibles d'être victimes de discrimination. La CDP devrait être très ouverte à cet égard.

La Commission des institutions recommande:

1- Que la Commission des droits de la personne intensifie son effort de collaboration avec les organismes du milieu en les utilisant davantage comme agents de diffusion de l'information et de promotion des droits. A l'inverse, que la CDP soit ouverte à recevoir l'information que peuvent posséder les organismes du milieu sur les situations concrètes vécues par des personnes susceptibles d'être victimes de discrimination.

2.2 Utilisation des réseaux de services à la population

Cependant, il existe aussi de nombreuses personnes, comme les personnes âgées, qui ne sont pas regroupées dans des associations et que les organismes du milieu ne peuvent pas rejoindre.

La Commission des droits de la personne se doit donc d'intensifier ses efforts pour rejoindre cette partie de la population non regroupée. Parmi les moyens pour atteindre cet objectif, nous croyons qu'il y a aurait lieu de mieux utiliser les réseaux actuels auxquels ces personnes sont susceptibles de recourir, tels les CLSC, les communautés paroissiales et les bureaux de comté des députés de l'Assemblée nationale.

La Commission des institutions recommande:

2- Que la Commission des droits de la personne utilise davantage les réseaux de services aux citoyens pour diffuser son information, en se servant de ceux-ci pour la distribution d'exemplaires de la Charte et de dépliants de vulgarisation, et en offrant des séances de formation aux membres du personnel et bénévoles de ces réseaux.

2.3 Utilisation des médias

Enfin, les médias demeurent l'un des meilleurs moyens pour rejoindre le vaste public. Ainsi, la Commission des droits de la personne souligne-t-elle dans son mémoire avoir émis 180 communiqués depuis 1976, tenu 25 conférences ou "briefing" de presse et établi des ententes avec les directions des quotidiens pour la publication de textes plus élaborés en rapport avec les interprétations de la Charte et les prises de position de la Commission. Elle a particulièrement fait appel aux hebdos régionaux, atteignant ainsi des publics plus difficiles à rejoindre.

Nous estimons toutefois que la CDP doit s'assurer d'une présence plus régulière au sein des médias afin de renseigner adéquatement le public sur les droits et libertés protégés par la Charte. Ainsi, de décembre 1978 à juin 1979, la CDP avait pu rejoindre un vaste auditoire avec une chronique hebdomadaire dans le journal **Le Soleil**. Nous souhaitons que la CDP renouvelle cette expérience non seulement dans les grands quotidiens, mais aussi dans des hebdos régionaux.

Tel est le sens de la recommandation de la firme Optimum dans son étude commandée par la CDP:

> "Nous recommandons à la CDP de procéder dans les plus brefs délais à la négociation d'espaces réservés et réguliers avec l'association des Hebdos, Le Journal de Montréal et de Québec, dans le but de faire paraître une chronique de vulgarisation des principes contenus dans la Charte." (Optimum, Commission des droits de la personne du Québec. Recommandations de communication, p. 119.)

La Commission des institutions recommande:

3- Que la Commission des droits de la personne utilise davantage les médias parlés et écrits, afin de renseigner la population sur le rôle de la CDP, sur les droits et libertés contenus dans la Charte et sur les recours en cas d'atteinte à un de ces droits et libertés.

Que la Commission négocie des ententes avec les médias écrits, quotidiens ou hebdomadaires, afin de faire paraître des chroniques régulières de vulgarisation des principes contenus dans la Charte.

Que la Commission étudie les possibilités offertes par les techniques modernes de communication comme le vidéo, la télévision communautaire, la télévision éducative et la télématique.

2.4 L'éducation à l'école et au travail

Depuis quelques années, la CDP partage principalement ses activités d'éducation aux droits entre les milieux de travail, d'où sont issues la grande majorité des plaintes reçues par la Commission, et les milieux scolaires, l'école étant, avec la famille, le premier lieu de transmission des valeurs et des préjugés.

La Commission des institutions estime qu'il y a lieu pour la CDP de poursuivre dans cette voie et d'y consacrer plus de ressources, afin de sensibiliser davantage ces milieux aux droits et libertés protégés par la Charte et de prévenir la répétition des actes de discrimination et d'exploitation. Mais pour atteindre cet objectif, nous croyons que la Commission doit d'abord s'assurer du concours encore plus concret du ministère de l'Éducation chargé de la préparation et de l'établissement des programmes d'éducation aux niveaux primaire et secondaire. L'éducation aux droits ne peut être enseignée isolément, sans être intégrée à part entière dans le système d'éducation.

La Commission des institutions recommande:

4- Que la CDP poursuive son action d'éducation et de promotion des droits et libertés dans les milieux de travail et les milieux scolaires en y investissant davantage de ses ressources.

   En particulier, que la CDP concentre ses efforts dans les milieux où sont plus susceptibles de se produire des phénomènes de discrimination.

5- Que la CDP et le ministère de l'Éducation travaillent de concert afin de réviser les programmes d'éducation aux niveaux primaire et secondaire pour accroître l'intégration déjà initiée de l'éducation aux droits dans les écoles, notamment dans les milieux où la discrimination est plus susceptible de se produire.

2.5 Formation du personnel

Nous souscrivons à l'opinion selon laquelle l'éducation aux droits doit commencer au sein de la Commission des droits de la personne elle-même. En tant que principal défenseur des droits et libertés au Québec, la CDP doit compter sur un personnel non seulement sensibilisé à chacune des formes de discrimination et d'exploitation, mais aussi jouissant d'une formation solide, afin d'être capable de reconnaître les situations ou les actes de discrimination ou d'exploitation.

L'examen du plan de formation de la CDP nous a permis de nous rendre compte de l'importance que celle-ci accorde à l'éducation et à la sensibilisation de ses employés dans ce domaine en constante évolution. Nous croyons qu'il revient, en premier lieu, à la Commission et à ses employés de déterminer quels sont leurs besoins en matière de formation. Mais certaines lacunes à cet égard méritent d'être signalées et corrigées rapidement. Nous désirons surtout attirer l'attention sur l'accueil des plaintes: plusieurs cas nous ont été rapportés de plaintes erronément refusées à leur face même par des agents de recevabilité qui ne reconnaissaient pas, au départ, les éléments de discrimination ou d'exploitation. Or, à cette étape, tout mauvais renseignement peut signifier la perte de

recours pour le plaignant, surtout quand il s'agit d'une personne seule ne profitant pas de l'assistance d'un groupe. De même, les organismes ont fait état de la mauvaise préparation des enquêteurs pour traiter certaines plaintes. Enfin, nous avons pu observer, avec les exemples donnés par le Comité provincial des malades, une certaine confusion répandue parmi le personnel à l'égard de la notion d'exploitation contre les personnes âgées ou handicapées.

La Commission des institutions recommande:

6- Que la CDP, dans les plans de formation de son personnel, s'attache à sensibiliser davantage ses agents de recevabilité et ses enquêteurs à chaque forme de discrimination et d'exploitation.

Que, au cours de ses séances de formation, la notion d'exploitation contre les personnes âgées ou handicapées soit clairement expliquée, afin de la distinguer de la notion de discrimination.

Que les programmes de formation ne portent pas seulement sur les définitions de la discrimination, mais aussi sur les techniques permettant de l'identifier.

2.6 Collaboration avec les organismes du milieu

La première fonction de la Commission des droits de la personne est de promouvoir, par toutes mesures appropriées, les principes contenus dans la Charte des droits et libertés de la personne (article 66). Pour mener à bien cette tâche, elle doit notamment:

Article 67:

"f) coopérer avec tout organisme du Québec ou de l'extérieur voué à la promotion des droits et des libertés de la personne."

La Commission des institutions estime, en effet, que la promotion des droits et libertés ne peut se faire sans une étroite collaboration entre la CDP et les organismes du milieu; ceux-ci peuvent être d'un apport précieux pour la Commission en raison de leur expertise et de leur connaissance profonde des problèmes vécus par leur clientèle propre. Un

échange plus régulier entre la Commission et ces organismes devrait contribuer à sensibiliser davantage la Commission et ses employés à des formes de discrimination et d'exploitation auxquelles il leur est reproché d'être peu sensibles ou peu familiers.

Parmi les moyens qui s'offrent à la CDP pour se rapprocher des organismes du milieu, l'idée d'une rencontre annuelle suggérée par la Ligue des droits et libertés est apparue à la Commission des institutions comme particulièrement intéressante. En plus d'être l'occasion pour établir une coopération minimale entre la Commission et les organismes, cette rencontre permettrait à ceux-ci de dialoguer avec les commissaires avec lesquels ils n'ont malheureusement, jusqu'à maintenant, que peu de contacts.

La Commission des institutions recommande:

7- Que la Commission des droits de la personne organise une rencontre annuelle avec les organismes du milieu, afin de leur présenter son bilan de l'année précédente, ses activités et priorités pour les années suivantes et leur permettre de dialoguer avec les commissaires. La CDP recevra également l'analyse et la perception des organismes sur l'évolution de la discrimination dans leurs champs d'intérêts respectifs.

Cette rencontre annuelle peut se faire avec l'ensemble des organismes ou par regroupement d'organismes selon leur nature ou leurs secteurs d'activités.

Que les commissaires membres de la CDP s'impliquent activement dans ces rencontres qui ne devraient pas être le seul fait des commissaires à temps plein ou du personnel de la CDP.

2.7 Représentation des minorités

La Commission des droits de la personne joue un rôle de chef de file sur le plan de l'accès à l'égalité. Mais, pour que son action en faveur de l'implantation de programmes d'accès à l'égalité soit suivie, elle doit être aussi un exemple auprès des autres institutions des secteurs public et privé en s'assurant de bien représenter les minorités.

Or, quelques groupes ont signalé la faible représentation des minorités, particulièrement des minorités dites visibles, parmi le personnel de la Commission.

L'examen du dernier **Recensement des caractéristiques des employés** de la Commission (Annexe 5) ne nous permet cependant pas d'en arriver à cette conclusion. Nous pouvons dire que, comparativement à l'ensemble de la fonction publique (3.6 %), les minorités ethniques sont bien représentées à la CDP, dont 14 % du personnel est né "hors du Canada", mais nous croyons qu'il y a encore matière à amélioration, notamment pour la présence des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées. Nous estimons également que les données statistiques sur l'appartenance des employés aux groupes cibles sont des renseignements importants pour la population, puisqu'elles permettent de voir les progrès de ces groupes vers l'accès à l'égalité. Ces données devraient donc figurer à juste titre dans les rapports annuels de la Commission.

La Commission des institutions recommande:

8- Que la Commission des droits de la personne poursuive ses efforts afin d'assurer parmi son personnel une représentation adéquate à chacun des groupes de personnes visées par des programmes d'accès à l'égalité.

Que les rapports annuels de la Commission contiennent des données statistiques sur le nombre et le pourcentage d'employés identifiés comme faisant partie de tels groupes.

2.8 Nomination des commissaires

Plusieurs groupes nous ont fait part de leur désir de participer au processus de nomination des membres de la Commission des droits de la personne, afin de s'assurer que les personnes soient choisies en

fonction de leur compétence et de leur intérêt en matière de droits de la personne. Une suggestion a été formulée à l'effet que notre commission parlementaire tienne des auditions à ce sujet en vue de faire des recommandations à l'Assemblée nationale.

Notre commission parlementaire est sensible à cette préoccupation des intervenants. Les droits de la personne constituent, en effet, une discipline appelée à évoluer très rapidement et à devenir de plus en plus complexe. A cet égard, il est donc d'une grande importance que les commissaires de la Commission des droits de la personne soient nommés selon leur expérience et leur intérêt reconnus à l'égard des droits et libertés. Nous sommes également d'avis qu'une attention spéciale doit être accordée à la représentation des minorités parmi les commissaires.

Il nous apparaît toutefois que la question de la nomination des commissaires relève d'un autre problème très vaste et complexe, celui du mode de nomination des membres des tribunaux administratifs. A ce sujet, nous en référons au **Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs (1987)**, connu sous le nom de Rapport Ouellette, qui étudie cette question et formule des propositions en vue d'une réforme. C'est pourquoi nous estimons que ce sujet mérite un examen approfondi qui dépasse le cadre de notre mandat actuel. De plus, les implications d'une participation parlementaire au choix des membres de la Commission des droits de la personne méritent d'être étudiées à l'intérieur du cadre de la réforme parlementaire.

B) RÈGLEMENT DES LITIGES

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

Le règlement des litiges est une des facettes les plus importantes du rôle de la Commission des droits de la personne. Cette fonction doit toutefois s'exercer en relation avec les autres mandats de la CDP comme la médiation, la promotion des droits et le rôle de consultant en matière de droits. Cela n'est pas sans produire des conflits. De plus, notre commission s'est penchée sur les questions de délais, de recevabilité et de procédure.

1.1 Conflit entre l'enquête et la médiation

De tous les problèmes liés au système de règlement des litiges à la Commission, le conflit entre les mandats d'enquête et de médiation est probablement celui qui a fait l'objet des critiques les plus unanimes de la part des organismes ayant déposé un mémoire devant notre commission parlementaire. La Ligue des droits et libertés, le groupe Action-travail des femmes, le Centre de recherche-action sur les relations raciales, le Service d'aide aux Néo-Québécois et immigrants, le Congrès des avocats et juristes noirs du Québec, l'Association des infirmières noires du Québec et le Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail de la région de Montréal inc. sont tour à tour venus dénoncer le double rôle exercé par l'enquêteur qui, à tout moment pendant une enquête, peut se transformer en médiateur.

Le mandat de médiation de la CDP est clairement affirmé à l'article 81 de la Charte:

> "81. La Commission doit tenter d'amener les parties à régler leur différend. Si un règlement intervient, les termes doivent en être constatés dans un écrit."

La Charte ne comprend aucune autre disposition à l'effet de déterminer à quel moment la Commission doit tenter la médiation ou à l'effet de prononcer l'incompatibilité des fonctions d'enquêteur et de médiateur. La médiation est donc exercée par l'enquêteur en charge du dossier à n'importe quel moment pendant l'enquête, ce qui a pour effet de placer l'enquêteur en situation conflictuelle face aux parties et, probablement, de retarder indûment l'enquête. Par ailleurs, l'impartialité de l'enquêteur peut être mise en doute lorsque, sous le couvert de la médiation, il rencontre les représentants du mis en cause en l'absence de la partie plaignante et ce, avant l'audition. Plusieurs croient donc qu'il faut séparer les rôles d'enquêteur et de médiateur pour qu'il y ait apparence de justice.

Comme solution à ce conflit des rôles, les groupes de défense des droits recommandent qu'un service distinct de médiation soit créé à la Commission. La Commission des droits de la personne étudie cette hypothèse. D'un côté, elle reconnaît que la séparation des rôles d'enquêteur et de médiateur ferait disparaître les risques de conflit qui existent présentement, mais, d'un autre côté, elle craint que cela n'occasionne de nouveaux délais et nécessite l'ajout de personnel. La Commission suggère plutôt une nouvelle procédure, où l'enquêteur s'abstiendrait de faire de la médiation pendant l'enquête, sauf à la demande des parties. La médiation n'aurait lieu normalement qu'après la décision de la Commission et serait exercée par le même enquêteur, sauf si l'une des parties demandait une autre personne comme médiateur.

Par ailleurs, la CDP estime primordial qu'elle puisse continuer à exercer la médiation à cause de son impact en termes d'éducation et d'efficacité. En effet, la CDP a toujours attaché plus d'importance à des objectifs d'éducation que de sanction. Ce choix s'est reflété sur son organisation, car la Direction de l'éducation existe depuis le début, alors que la CDP n'a pas eu de contentieux avant 1984.

Le principe même de la médiation ne semble pas être remis en question par les intervenants. Plusieurs d'entre eux, par contre, contestent l'approche médiative de la Commission qui se montrerait souvent trop désireuse d'amener les parties à régler leur différend, même contre leur gré. Selon les groupes de défense des droits et libertés, la pression exercée sur les plaignants est responsable d'un grand nombre de règlements peu avantageux qui équivalent pour eux à des désistements ou à des encouragements à la discrimination.

Une des recommandations formulées est en ce sens que tout règlement soit soumis à l'approbation de la Commission, comme c'est le cas aux commissions canadienne et ontarienne. Selon la CDP, ce pouvoir de ratification n'est pas nécessaire, puisque tous les règlements font déjà l'objet d'un examen par un comité d'enquêtes qui s'assure que les parties ont été bien éclairées sur toutes les possibilités de règlement. La Commission estime qu'il faut d'abord respecter la volonté des parties, car beaucoup de plaignants ne désirent pas plus qu'une lettre d'excuses.

Une autre proposition est d'exiger que, pour pouvoir régler hors cour, le mis en cause reconnaisse au préalable avoir fait preuve de discrimination.

1.2 Conflit entre la promotion des droits et libertés et le jugement du bien-fondé d'une plainte

Plusieurs intervenants ont mis à jour un autre conflit entre le rôle essentiel de la Commission de promouvoir les principes de la Charte et celui de juger du bien-fondé des plaintes de discrimination et d'exploitation sur lesquelles elle est chargée d'enquêter. Selon la CSN, la Commission des droits de la personne souffre d'une ambiguïté fondamentale:

> "Chargée à la fois de l'information, de l'éducation et de la promotion des droits et libertés - ce qui requiert un parti pris - elle doit d'autre part trancher les litiges en résultant et ce, dans le cadre d'un processus quasi judiciaire qu'elle désire impartial et sans parti pris."

"A cette position équivoque, s'ajoute le fait qu'au terme de son enquête, la Commission pourra être appelée à agir comme partie devant les instances civiles." (Mémoire de la CSN, p. 5).

Devant ces multiples chapeaux que porte la Commission, le Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail de la région de Montréal inc. fait état de la confusion qui doit exister dans la population en général.

A cet égard, la perception des personnes impliquées est que la CDP déclare qu'il y a eu ou non violation de la Charte et qu'en ce sens, elle est un tribunal aux yeux des plaignants et des mis en cause, même si ses décisions ne sont pas exécutoires.

La Commission des droits de la personne est consciente de ces situations conflictuelles avec lesquelles elle doit vivre du fait de son double rôle de promotion et d'enquête. Confrontée entre ses deux mandats, la Commission est obligée de faire preuve de prudence dans ses dénonciations publiques, même si elle doit souvent décevoir les groupes. Ainsi, le président de la CDP expose-t-il le dilemme auquel l'organisme doit faire face:

"C'est ainsi que plusieurs voudraient qu'elle prenne publiquement position sur tous les sujets des droits humains, qu'elle dénonce à haute voix les entorses à la Charte tout en lui demandant d'enquêter et de décider en toute impartialité et avec toutes les apparences d'impartialité sur les cas qui lui sont soumis en semblable matière." (Allocution de Me Jacques Lachapelle, président de la Commission des droits de la personne (1986 17 R.D.U.S.366).

De l'avis de la Commission, sa philosophie d'intervention devrait demeurer dans l'éducation et la promotion. Reconnaissant qu'il faudra bientôt faire un choix entre cette tendance et celle visant à lui donner plus de pouvoirs coercitifs, elle estime primordial de conserver sa mission de promotion, puisqu'elle est un organisme qui vise à établir la paix sociale.

Toutefois, cette option, en soi fort justifiable dans beaucoup de cas où la partie mise en cause réagit rapidement et positivement à la médiation, n'est pas sans générer des frustrations profondes dans d'autres cas où les victimes souhaitent d'abord faire établir qu'il y a eu de la discrimination et obtenir réparation face à une partie mise en cause qui conteste avoir agi de façon discriminatoire. Pour les personnes, l'enquête n'est pas un mode priviligié d'éducation, mais un moyen permettant d'obtenir la sanction de leurs droits.

1.3 Conflit entre le rôle de consultant et celui d'enquêteur

La Commission des droits de la personne a vu ses responsabilités et ses pouvoirs largement accrus avec l'entrée en vigueur, le 26 juin 1985, des dispositions de la Charte concernant les programmes d'accès à l'égalité.

En vertu de l'article 86.1 de la Charte, un programme d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie des groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé et dans tout autre service offert au public. Actuellement, au Québec, de tels programmes sont établis sur une base volontaire par les employeurs. Cependant, la Commission a le pouvoir de recommander, après enquête, l'implantation d'un programme d'accès à l'égalité et, si sa recommandation n'est pas suivie, de s'adresser au tribunal pour en obtenir l'implantation quand une situation de discrimination l'exige. En outre, la CDP surveille l'application de ces programmes.

En plus de ces responsabilités, la CDP offre son assistance aux employeurs désireux d'implanter des programmes d'accès à l'égalité. Or, ce rôle de consultant, prévu au deuxième alinéa de l'article 86.2 de la Charte, est remis en question, en particulier par le groupe Action-travail des femmes pour qui ce rôle est incompatible avec celui d'enquêteur. Pour appuyer ses dires, l'organisme cite les cas de femmes qui

alléguaient être victimes d'un critère d'embauche discriminatoire à la Société de transport de la communauté urbaine de Montréal; leurs plaintes auraient initialement été refusées à la CDP, sous prétexte qu'un plan d'accès à l'égalité était en préparation à la STCUM en collaboration avec la Commission.

Selon certains, les employeurs désireux d'être assistés pour l'implantation de programmes d'accès à l'égalité peuvent toujours s'adresser à des firmes de consultation privées expertes en la matière; selon ces intervenants, il y aurait donc lieu d'abolir ce service de consultation à la Commission des droits de la personne afin que celle-ci consacre toutes ses ressources à son mandat d'enquête. C'est pourquoi il a été recommandé que le deuxième alinéa de l'article 86.2 de la Charte soit supprimé et qu'aucun mandat supplémentaire, comme le contrôle et la surveillance de l'obligation contractuelle, ne soit confié à la Commission.

D'après la Commission des droits de la personne, il n'y a aucune incompatibilité entre, d'une part, conseiller des employeurs dans l'implantation de programmes d'accès à l'égalité et, d'autre part, enquêter sur des plaintes faites à l'encontre de ces mêmes employeurs. D'ailleurs, actuellement, la Commission aurait plusieurs dossiers de plaintes à l'encontre d'entreprises importantes pour lesquelles elle agirait aussi comme conseillère. Dans le cas des plaintes pour discrimination dans les critères d'emploi à l'encontre de la STCUM, celles-ci auraient d'abord erronément été refusées par les agents de recevabilité, mais pour un autre motif. Par la suite, la Commission a reçu la plainte déposée par Action-travail des femmes et l'enquête serait en voie de se terminer.

La CDP considère qu'elle joue un rôle de concertation dans l'élaboration de programmes d'accès à l'égalité. Elle regrette toutefois que, lors de l'adoption du règlement sur les programmes d'accès à l'égalité, sa recommandation de forcer les employeurs à remettre un rapport sur la situation des effectifs dans leur entreprise n'ait pas été retenue.

1.4 Le caractère non exécutoire des décisions

La majorité des intervenants devant notre commission parlementaire s'entendent pour dire que la Commission des droits de la personne est un organisme public n'ayant que peu de pouvoir. Selon plusieurs de ces organismes, c'est la résultante directe du fait que le législateur n'a voulu confier à la Commission qu'un pouvoir de recommandation.

Lorsque la Commission juge une plainte bien fondée, elle peut recommander la cessation de l'acte reproché, l'accomplissement d'un acte, le paiement d'une indemnité ou, si elle constate une situation de discrimination systémique, l'implantation d'un programme d'accès à l'égalité. Si la personne en défaut ne s'exécute pas dans le délai qu'elle fixe, la Commission peut s'adresser à un tribunal civil pour obtenir une injonction ou pour réclamer une indemnité en faveur de la victime.

Cette absence de caractère exécutoire des décisions de la Commission, combinée aux multiples problèmes qui entourent son système de règlement des litiges, en amène plusieurs à considérer une plainte à la CDP comme une démarche inutile et illusoire ou comme une pure perte de temps.

Ainsi, le plaignant qui a gain de cause devant la Commission, après une enquête souvent très longue et très dure, ne se retrouve devant rien, sinon une simple recommandation assujettie à la bonne volonté de la partie responsable de l'acte discriminatoire ou d'exploitation. Si celle-ci choisit d'ignorer la recommandation, il faut tout recommencer à zéro devant un tribunal civil, d'où de nouveaux délais et une autre audition qui risque de s'avérer aussi coûteuse qu'éprouvante.

Le recours au tribunal civil, qu'il soit direct ou par le biais de la Commission, n'est guère vu dans une perspective plus encourageante par les groupes de défense des droits et libertés, qui constatent la réticence des cours ordinaires à reconnaître la discrimination et à appliquer la Charte, le système judiciaire demeurant, selon certains intervenants, encore "très insensible à la réalité multiculturelle du Québec".

Si les organismes, sauf exception, s'accordent pour déplorer le manque de pouvoirs coercitifs de la Commission, tous ne sont pas d'accord sur la solution à ce problème et plusieurs hypothèses sont évoquées comme la création d'un tribunal administratif des droits de la personne ou le renforcement des pouvoirs actuels de la CDP.

Notre commission a également été sensibilisée à l'approche "douce" favorisée par la CDP dans la majorité des enquêtes où on recherche le changement des attitudes par l'information et l'éducation qui peut découler du processus d'enquête lui-même auprès des personnes.

Nous comprenons qu'une telle approche soit contestée par ceux qui espèrent plutôt que la CDP soit essentiellement orientée vers l'enquête et le processus judiciaire.

1.5 Délais

Parmi toutes les sources d'insatisfaction identifiées par les organismes, les délais d'enquête viennent certainement en tête de liste des doléances directement adressées à la CDP, contrairement aux problèmes précédents, liés au règlement des litiges, plutôt imputables à la Charte.

Les organismes évaluent entre un an et demi et deux ans le temps entre le dépôt d'une plainte et la décision de la Commission. Pour beaucoup, ce délai apparaît d'autant plus considérable que cette décision a seulement valeur de recommandation. Si l'intimé refuse d'y donner suite, il faut donc tout recommencer devant un tribunal civil, d'où de nouveaux délais, sans compter la menace de prescription du recours civil que le nouvel article 70.1 de la Charte n'a pas vraiment fait disparaître.

Pour plusieurs des participants à notre consultation, ces très longs délais, ajoutés à une procédure déficiente, ont pour effet de décourager les plaignants qui acceptent ainsi des règlements peu avantageux, quand ils ne se désistent pas purement et simplement.

Le mode de médiation adopté par la Commission est d'ailleurs identifié par quelques organismes comme un des principaux facteurs de retard dans les délais d'enquête, comme le souligne le Conseil du patronat:

> "Celle-ci essaie de régler les dossiers qui lui sont soumis à tout prix, ce qui peut entraîner des délais interminables". (Mémoire du Conseil du patronat du Québec, p. 4.)

La procédure d'enquête mise sur pied par la CDP serait également, en raison de sa lourdeur, source de délais. Ainsi, la personne qui désire déposer une plainte reçoit d'abord un questionnaire très long et complexe à compléter pour déterminer si sa plainte est recevable: plusieurs plaignants tarderaient à le remplir en raison des détails demandés. La CDP travaille présentement à modifier ce questionnaire. On s'interroge aussi sur la nécessité de tenir une enquête contradictoire de type judiciaire, tandis qu'une enquête menée de façon inquisitrice serait plus appropriée et rapide. La CDP admet que cette méthode lui permettrait probablement de réduire les délais, mais estime qu'elle n'offrirait pas les mêmes garanties de justice naturelle que le système actuel où elle peut déclarer, comme un tribunal rendant un jugement déclaratoire, qu'il y a violation de la Charte.

Les organismes s'entendent cependant pour dire que la CDP ne peut être tenue responsable de tous les retards, qui apparaissent inévitables avec le faible nombre d'enquêteurs et d'agents de recevabilité dont elle dispose pour étudier les plaintes. En effet, la CDP avoue qu'il lui est très difficile de maintenir des délais acceptables, d'autant plus que le nombre de dossiers augmente continuellement. Présentement, en 1988, 25 enquêteurs traiteraient environ 1 200 dossiers pour un ratio de 48, comparativement à des ratios respectifs de 22.8 et 32.2 aux commissions canadienne et ontarienne. Pour ce qui est des délais, la CDP évalue à deux ans la durée moyenne des enquêtes, comparativement à dix mois à la commission ontarienne, qui a été la première à appliquer une nouvelle méthode de règlement rapide des dossiers qui consiste, sitôt une plainte reçue, à tenter de régler le dossier par des appels téléphoniques immédiats. A la CDP, on a aussi commencé à utiliser cette méthode, qui obtiendrait déjà passablement de succès.

Aux yeux de certains, ce sont souvent les plaignants qui doivent porter les conséquences des délais. Cela est d'autant plus vrai dans les cas qui nécessitent une intervention rapide pour mettre fin à la discrimination et à l'exploitation qui continuent de s'exercer. Pour les personnes âgées ou affligées d'une maladie chronique grave, cela peut conduire à un déni de justice, selon le Comité provincial des malades, qui y voit une nouvelle preuve de la nécessité d'une commission des droits des malades dotée d'un service d'ombudsman. Même quand il n'y a pas urgence, il devient très difficile de réparer la discrimination après de très longs délais, comme le souligne le Conseil du patronat selon qui une bonne solution pour abréger les délais serait de confier à l'enquêteur le pouvoir de rendre des décisions appelables à la Commission.

1.6 Recevabilité

Les intervenants se questionnent sur la façon arbitraire avec laquelle certaines plaintes peuvent être refusées à l'étape de la recevabilité. Ils trouvent la procédure souvent injuste et inéquitable pour les plaignants.

Actuellement, toute personne qui écrit, téléphone ou se présente à la Commission se voit référée à un agent de renseignements qui effectue un premier filtrage des plaintes afin de vérifier si celles-ci relèvent de la compétence de la Commission; s'il y a lieu, il réoriente la personne vers l'instance appropriée. La grande majorité des demandes sont ainsi éliminées à cette étape. Si les requêtes paraissent donner lieu à une enquête, elles sont acheminées à un agent de recevabilité qui examine si elles sont recevables; celui-ci fournit l'aide nécessaire à la formulation de la plainte par écrit. Dès lors qu'une plainte formelle est déposée et que celle-ci n'apparaît pas recevable, la partie requérante est informée des motifs pour lesquels sa demande pourrait être rejetée, à moins que d'autres éléments ne puissent être fournis; un rapport est ensuite fait et transmis à la Commission pour décision. Celle-ci est sujette au pouvoir de contrôle de la Cour supérieure.

Selon plusieurs groupes, de nombreuses plaintes seraient rejetées de façon arbitraire ou erronée. C'est pourquoi plusieurs organismes recommandent, outre une meilleure information pour les plaignants, la mise sur pied d'un mécanisme formel d'appel des décisions de la Commission ou de ses agents refusant de recevoir une plainte.

Par ailleurs, certains intervenants, comme l'Office des droits des détenus, jugent trop restreint le mandat de la Commission pour enquêter. L'article 69 de la Charte confère juridiction à la Commission pour enquêter lorsqu'une personne a raison de croire qu'elle est ou a été victime d'une atteinte à un droit reconnu aux articles 10 à 19 (droit à l'égalité) ou au premier alinéa de l'article 48 (protection des personnes âgées ou handicapées contre l'exploitation). La Commission n'a donc pas compétence pour enquêter lorsque la discrimination ou l'exploitation n'est pas invoquée.

Enfin, un autre intervenant, la Chambre de commerce du Québec, aimerait que la Commission soit davantage orientée vers la protection des droits individuels.

1.7 Procédure d'enquête

La CDP a adopté en 1986 des **Directives concernant la procédure applicable aux enquêtes.** Néanmoins, certains aspects de la procédure actuelle d'enquête de la CDP sont jugés par la plupart des intervenants comme contraires aux règles de justice naturelle et à l'article 23 de la Charte, qui confère le droit d'une personne à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant.

Les organismes consultés fondent principalement leurs récriminations sur le fait que les commissaires rendent une décision sur le bien-fondé d'une plainte sur la foi du rapport final de l'enquêteur, sans avoir vu ni entendu la preuve. En outre, ce rapport final n'est pas remis

aux parties avant d'être soumis aux commissaires; seul le projet de rapport contenant un exposé des faits et de la preuve recueillie est envoyé aux parties, qui sont invitées à le commenter dans un délai fixé par l'enquêteur. Certains estiment qu'il est essentiel de rendre ce document accessible aux parties, afin de leur permettre de soumettre leurs représentations sur l'analyse de la preuve, les conclusions et les recommandations contenues dans ce rapport final.

L'absence de mécanisme d'appel est aussi regrettée, d'autant plus qu'il n'y a pas de véritable audition devant un tribunal, mais devant un enquêteur ne jouissant d'aucun pouvoir décisionnel sur le bien-fondé. Celui-ci semble toutefois disposer d'un pouvoir discrétionnaire très large pour mener l'enquête, comme le soutiennent les organismes: ainsi chaque enquêteur a sa propre interprétation des directives; il décide seul de la convocation des témoins en vue de l'audition, n'étant pas obligé de suivre la demande d'une partie d'assigner un témoin ou de produire un document. Le pouvoir des enquêteurs de rencontrer chaque partie séparément ou d'organiser des visites des lieux à l'exclusion de la partie plaignante fait particulièrement l'objet de critiques véhémentes de la part de certains intervenants. Par ailleurs, bon nombre de groupes estiment que les enquêteurs utilisent mal leurs pouvoirs d'enquête, manquant de vigueur et de rigueur pour la cueillette de la preuve.

La Commission estime sa procédure actuelle d'enquête conforme à la Charte, mais admet que certains aspects méritent un réexamen, comme le fait que les commissaires ne peuvent juger de la crédibilité des témoins et le fait que le rapport final contenant l'analyse de la preuve n'est pas accessible aux parties suivant la volonté des commissaires. Chaque rapport fait cependant l'objet d'un examen sérieux par un comité d'enquêtes composé de trois commissaires, qui peut même demander un supplément d'enquête lorsque certains aspects semblent avoir été négligés, avant de faire une recommandation à l'Assemblée des commissaires qui rend une décision.

Si la grande majorité des organismes dénoncent la procédure d'enquête parce qu'elle n'offre pas de garantie de traitement impartial des plaintes, les solutions divergent, allant d'une simple modification par la Commission de ses règles de procédure jusqu'à la réforme majeure du système proposée par les organismes qui argumentent en faveur de la création d'un tribunal administratif indépendant.

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

En examinant le système de règlement des litiges, nous abordons le coeur des problèmes de la Commission des droits de la personne.

Ainsi notre consultation nous a permis de mettre à jour plusieurs conflits entre le mandat d'enquête de la CDP et les autres mandats que le législateur lui a confiés; nous croyons utile de les résumer:

- le conflit entre l'enquête et la médiation (point 1.1): la difficulté vient surtout du fait que l'enquêteur doit assumer ces deux rôles à la fois. Nous croyons qu'il convient de dissocier ces rôles;

- le conflit entre le rôle de consultant et celui d'enquêteur (point 1.3). Nous croyons en effet qu'il existe en principe une incompatibilité entre ces deux rôles dans l'état actuel de la législation. La Commission des droits de la personne ne peut à la fois agir comme consultante auprès d'un employeur en vue de l'implantation d'un programme d'accès à l'égalité et décider du bien-fondé d'une plainte de discrimination systémique logée à l'encontre de ce même employeur, sans être placée dans une situation potentielle de conflit d'intérêts;

- le conflit entre la promotion et le jugement du bien-fondé d'une plainte (point 1.2). Cette dualité des mandats se trouve au centre de questions fondamentales quant à la mission même de la Commission des droits de la personne. En vertu de l'article 66 de la Charte des droits et libertés de la personne, le premier mandat de la Commission est de promouvoir de façon active dans l'ensemble de la société les principes contenus dans cette Charte, ce qui en fait donc un organisme de défense des droits et libertés. Parallèlement à ce rôle, elle doit aussi juger en toute impartialité

du bien-fondé des plaintes sur lesquelles elle est tenue d'enquêter et se trouve donc, par ce fait, transformée en un tribunal. Cette ambiguïté place donc la Commission des droits dans une situation inconfortable et crée chez les groupes une profonde insatisfaction à l'égard de la façon dont elle s'acquitte de ces deux rôles. La Commission doit donc abandonner l'un de ces rôles.

Outre ces conflits, nos consultations nous ont permis d'identifier d'autres problèmes qui minent la crédibilité de la Commission des droits de la personne:

- le caractère non exécutoire des décisions de la Commission (point 1.4). Le choix fait par le législateur de n'accorder à la CDP qu'un pouvoir de recommandation doit aujourd'hui être remis en question. Si ce choix pouvait s'expliquer à l'origine par le désir du législateur de privilégier le mandat de promotion, nous estimons maintenant que la CDP ne peut continuer indéfiniment à être "assise entre deux chaises". Ou bien la Commission des droits de la personne doit être un vrai tribunal avec les pouvoirs d'un tribunal de rendre des décisions exécutoires, ou bien elle doit cesser de jouer le rôle d'un tribunal et de décider du bien-fondé des plaintes;

- les délais (point 1.5). Ceux-ci sont plus liés au fonctionnement de la CDP, quoique dans certains cas ils soient une conséquence directe du conflit entre les différents mandats avec lesquels la Commission doit composer. Si certaines solutions peuvent être envisagées pour raccourcir ces délais, seul un changement profond des structures de la Commission pourra vraiment apporter un remède à ce problème;

- la recevabilité (point 1.6). Nos consultations ont fait état de nombreuses plaintes qui auraient été rejetées à l'étape de la recevabilité de façon peut-être erronée ou en l'absence de motifs clairs. Il ne nous apparaît cependant pas opportun de créer un mécanisme d'appel aux décisions de la Commission prises à cette étape, puisque celles-ci sont déjà sujettes au pouvoir de contrôle de la Cour supérieure. Il ne nous apparaît pas souhaitable non plus d'étendre le mandat d'enquête de la Commission des droits de la personne qui assume déjà une lourde charge avec son mandat actuel limité aux plaintes de discrimination et d'exploitation des personnes âgées ou handicapées;

- les problèmes liés à la procédure d'enquête (point 1.7), tels l'absence de garantie d'un traitement impartial des plaintes et le fait que les commissaires rendent une décision sur le bien-fondé d'une plainte sans avoir vu ni entendu la preuve. Encore une fois, ces problèmes sont d'abord et avant tout liés à la structure de la Commission aux prises avec ses multiples rôles. Ainsi, d'une part, la Commission agit comme un tribunal en tenant une procédure d'audition, mais sans être contrainte aux mêmes règles que les autres tribunaux civils ou administratifs.

Si certains des problèmes que nous venons d'identifier peuvent être résolus sans un bouleversement profond des structures de la Commission, il n'en va pas de même pour d'autres problèmes plus fondamentaux, auxquels on ne peut remédier que par une réforme majeure du mandat et de la structure de la Commission des droits de la personne.

C'est pourquoi notre approche pour trouver des solutions se fera en trois étapes ou en trois niveaux de propositions:

1° Propositions de modifications mineures ne touchant pas à la structure de la CDP. Ces propositions visent à apporter certaines solutions à des problèmes de fonctionnement ou à améliorer l'efficacité de la Commission des droits à brève échéance sans toucher à sa structure.

2° Propositions de modifications mineures touchant à la structure de la CDP. Ces propositions auront pour objet de remédier à certains conflits entre les mandats de la Commission des droits en apportant quelques correctifs à sa structure.

3° Propositions de modifications majeures touchant à la structure de la CDP. Ces propositions impliquent une révision majeure du mandat et des rôles de la Commission des droits, en même temps qu'une réforme importante de sa structure.

2.1 Propositions de modifications mineures ne touchant pas à la structure de la CDP.

La CDP a adopté, en avril 1986, des directives relatives aux règles de procédure, afin de rendre sa procédure d'enquête conforme aux prescriptions de la Charte des droits et libertés de la personne. A cet égard, elle a dû émettre de simples directives, la Charte ne lui donnant pas le pouvoir d'adopter des règles de procédure. Nous sommes d'avis qu'il faut prévoir une nouvelle disposition législative afin de lui conférer ce pouvoir.

D'un autre côté, les membres de notre Commission estiment que les parties à une enquête devraient avoir accès au rapport final de l'enquêteur avant qu'il ne soit soumis aux commissaires. Il nous apparaît important que chaque partie puisse connaître chaque composante de son dossier, y compris celle contenant l'analyse de la preuve, afin de pouvoir y répondre par des représentations écrites. A la Commission canadienne des droits de la personne, le rapport de l'enquêteur comprenant l'analyse de la preuve et les recommandations est maintenant soumis aux parties depuis l'arrêt Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne (1984) 2 R.C.S.407, même si l'équité procédurale n'oblige la Commission qu'à révéler l'essentiel de sa preuve.

La décision sur le bien-fondé d'une plainte est prise par la Commission, composée normalement de douze commissaires. La Charte ne contenant aucune disposition pouvant autoriser la Commission à déléguer ce pouvoir, celle-ci a constitué des comités d'enquête composés de trois commissaires qui étudient chaque dossier et font une recommandation à l'Assemblée des commissaires qui rend la décision. Cette initiative de la CDP a certainement contribué à diminuer les délais d'enquête, qui demeurent toutefois trop longs. Après l'examen du dossier par un comité d'enquête avec l'enquêteur, il faut attendre que l'Assemblée des commissaires se réunisse pour rendre une décision sur le bien-fondé de la plainte. Cette procédure nous apparaît à la fois lourde et superflue, car un comité d'enquête de trois commissaires devrait être en mesure de rendre une décision juste et équitable, sans que les parties n'en subissent un préjudice. Il nous semble qu'une telle mesure permettrait d'obtenir une décision plus rapide.

La Commission des institutions recommande:

9- Que la Charte des droits et libertés de la personne soit modifiée de sorte que la Commission des droits de la personne ait le pouvoir d'adopter des règles de procédure.

10- Que la Commission des droits de la personne modifie ses règles de procédure, afin de permettre aux parties d'avoir accès au rapport final de l'enquêteur, y compris ses recommandations, et de le commenter par écrit.

11- Que la Charte des droits et libertés soit modifiée par l'ajout d'une disposition permettant à un comité d'enquête composé de trois commissaires de décider de la recevabilité et du bien-fondé d'une plainte.

2.2 Propositions de modifications mineures touchant à la structure de la CDP

La médiation telle qu'elle est exercée à la Commission des droits de la personne a fait l'objet de critiques abondantes de la part des organismes consultés, non sans raison. L'enquêteur qui doit à la fois faire enquête et tenter d'amener les parties à un règlement se trouve placé dans une position inconfortable qui, à notre avis, ne peut que nuire à l'enquête. Ainsi peut-il être porté à ne pas utiliser pleinement ses pouvoirs d'enquête, afin de rester sympathique à chaque partie en vue de son rôle de médiateur. De même, peut-il, devant la possibilité d'un règlement, négliger et retarder indûment l'enquête. Sans compter que si la médiation échoue, il lui sera difficile d'oublier des éléments de preuve obtenus lors de la médiation ou de ne garder aucun ressentiment envers la partie qui a refusé un règlement.

Il ne s'agit évidemment pas de retirer à la CDP son mandat de médiation qui a un apport éducatif et permet souvent d'obtenir de meilleurs résultats avec un règlement rapide du dossier. Comme en matière de pension alimentaire, une indemnité a plus de chances d'être payée si elle a été obtenue en vertu d'un règlement fait en bonne et due forme qu'à la suite d'une recommandation de la Commission après une décision déclarant une plainte bien fondée. Mais nous estimons que la médiation aurait plus de chances de succès, si elle était exercée par un médiateur spécialisé, dont les fonctions seraient incompatibles avec celles d'enquêteur; son rôle serait de tenter d'amener les parties à un règlement équitable. En conséquence, la Commission devrait créer un nouveau service de médiation indépendant de celui de l'enquête.

Par ailleurs, des groupes ont aussi suggéré que les règlements soient soumis à l'approbation de la Commission, afin de protéger les plaignants contre ce que certains appellent des "négociations de droit à la baisse" où des plaintes sont réglées contre des indemnités souvent considérées comme dérisoires.

Notre commission est d'avis que tout règlement doit être, en premier lieu, l'expression de la volonté des parties. Mais il nous apparaît aussi important que la personne victime d'une atteinte à son droit fondamental à l'égalité ou à son droit à la protection contre l'exploitation puisse obtenir juste satisfaction. Selon l'article 208 de la Loi sur la protection du consommateur, L.R.Q. 1977, c.P-40.1, un consommateur, qui a acheté un bien à un commerçant lors de la conclusion ou l'exécution d'un contrat principal, dispose de dix jours pour résoudre ce contrat sans être obligé de se justifier. Nous croyons qu'une partie à un règlement conclu à la suite d'une plainte à la CDP devrait avoir la faculté d'en faire tout autant et de revenir sur un règlement qui ne la satisfait pas.

La Commission des institutions recommande:

12- Que la Commission des droits de la personne crée un service de médiation indépendant de celui de l'enquête.

13- Qu'une disposition soit incluse dans la Charte des droits et libertés de la personne (ou dans toute loi concernant la CDP), indiquant que les fonctions d'enquêteur sont incompatibles avec celles de médiateur ou de conciliateur.

14- Que tout règlement conclu à la suite d'une plainte à la CDP puisse être annulé par l'une des parties au plus tard quinze jours après avoir été constaté par écrit.

Notre commission parlementaire s'est particulièrement attardée sur le rôle de consultant que la CDP assume auprès des employeurs désireux de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité. En effet, on peut trouver une certaine incompatibilité entre ce rôle, qui découle de l'article 86.2 de la Charte, et le mandat d'enquête de la Commission.

Conscients de cette possibilité de conflit, les membres de notre commission sont cependant convaincus de l'importance d'un tel service de consultation en vue de l'implantation de programmes d'accès à l'égalité. S'il est vrai que les grandes entreprises peuvent s'adresser à des firmes de consultants spécialisés pour mettre sur pied leur plan

d'accès à l'égalité, cela nous semble moins sûr en ce qui concerne les petits employeurs pour qui les services d'une firme peuvent s'avérer très coûteux. Dans un tel contexte, la disparition du service gratuit de consultation de la CDP, qui a déjà développé une expertise relativement rare encore au Québec, risque, à notre avis, de retarder considérablement l'implantation de programmes d'accès à l'égalité.

Notre commission parlementaire a envisagé avec beaucoup d'intérêt la possibilité que ce service de consultation soit transféré dans une autre entité du gouvernement du Québec, comme au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Mais nous avons dû rejeter cette solution à tout le moins pour l'immédiat, car elle risquait, à notre point de vue, de ralentir le progrès en vue de l'accès à l'égalité qui en est encore à ses tout débuts. Par ailleurs, la Commission des droits de la personne a, depuis l'entrée en vigueur des articles 86.1 à 86.7 de la Charte, déjà acquis sa propre expertise dans ce domaine.

Enfin, nous croyons opportun de souligner que les risques de conflits entre le rôle de consultant et le mandat d'enquête, s'ils sont réels dans l'état actuel de la législation, seront diminués de façon considérable advenant la création d'un tribunal des droits de la personne dont il sera question dans les pages suivantes.

La Commission des institutions recommande:

15- Que, malgré la possibilité d'un conflit entre ses rôles, la Commission des droits de la personne maintienne, à tout le moins dans l'immédiat, son service de consultation et d'assistance en matière de mise sur pied de programmes d'accès à l'égalité.

Que la Commission demeure consciente des difficultés inhérentes à l'exercice de cet aspect de son mandat en maintenant un service distinct de ses autres services et des règles de fonctionnement claires avec ces données.

2.3 Propositions de modifications majeures touchant à la structure de la CDP

Le mandat de la Commission des droits et libertés de la personne est défini à l'article 66 de la Charte des droits et libertés de la personne:

> "66. La Commission doit promouvoir, par toutes mesures appropriées, les principes contenus dans la présente Charte, exercer les pouvoirs et exécuter les devoirs prescrits par la présente Charte."

La Commission des droits de la personne a donc été créée afin de faire la promotion des droits et libertés énumérés dans la Charte. Telle était du moins sa première vocation et telle doit rester sa vocation.

Or, comme nous l'avons déjà vu, il y a conflit entre ce rôle de défense des droits et libertés, et celui de "tribunal" jugeant du bien-fondé des plaintes de discrimination ou d'exploitation. En raison de ce conflit, la Commission ne peut pas, de son propre aveu, assumer son rôle de promotion avec autant de vigueur et de leadership qu'on pourrait attendre d'un organisme de défense des droits et libertés.

D'un autre côté, il paraît un peu paradoxal que la Commission rende des décisions sur le bien-fondé des plaintes, mais que ces décisions n'aient aucune force exécutoire, d'où l'expression de "tribunal inachevé".

A la Commission canadienne des droits de la personne, le rôle de la Commission n'est pas de décider du bien-fondé d'une plainte, mais plutôt de faire enquête pour décider s'il y a lieu de porter le dossier devant un tribunal administratif des droits de la personne. Elle ne tient pas d'audition et n'a pas de pouvoir exécutoire non plus. Lorsqu'elle décide de référer une plainte à un tribunal administratif, la Commission devient partie à l'audition; les décisions de ce tribunal sont exécutoires. Les Commissions des droits de la personne de l'Ontario et de la Saskatchewan jouent sensiblement un rôle semblable.

Devant ces faits, nous en venons à la conclusion que la Commission des droits de la personne du Québec doit cesser de pouvoir déclarer bien-fondé une plainte, afin de laisser ce rôle à un tribunal administratif ayant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires ou à un tribunal de droit commun.

Notre commission considère que la création d'un tribunal administratif permettrait à la CDP de se consacrer davantage à son rôle de défenderesse des droits et libertés. Pendant l'étude d'une plainte, elle ne serait pas contrainte à la même impartialité que maintenant, mais pourrait faire enquête de façon plus inquisitrice. Ainsi son rôle serait plus clair.

De plus, un tribunal administratif serait plus en mesure de garantir le respect des règles de justice naturelle et de l'article 23 de la Charte, ce que la procédure actuelle à la Commission ne peut assurer, puisque les commissaires rendent une décision sans avoir vu ni entendu la preuve.

La CDP croit que le processus de vérification de la recevabilité et d'enquête permet de disposer, avant sa décision, d'un bon nombre de plaintes à la satisfaction des plaignants. Cette possibilité pour les cas plus faciles demeurera certainement. Toutefois, les plaintes qui ne se règlent pas à ces étapes pourront être décidées par un véritable tribunal.

Une autre option a également été envisagée par notre commission: référer aux tribunaux civils toutes les plaintes en matière de discrimination et d'exploitation, le rôle de la Commission des droits de la personne se limitant à étudier les plaintes reçues sans en décider du bien-fondé et à déterminer s'il y a lieu de prendre des poursuites devant les cours civiles au nom du plaignant.

Nous préférons toutefois la solution de créer un tribunal spécialisé des droits de la personne, en raison des avantages suivants:

- un tribunal administratif paraît plus accessible pour le simple citoyen et moins coûteux que les cours civiles;

- il permet une procédure plus souple qu'un tribunal civil ordinaire. A cet égard, le tribunal créé devrait être maître de sa preuve et de sa procédure;

- un tribunal administratif est normalement en mesure de rendre une décision plus rapidement;

- les membres d'un tribunal spécialisé des droits de la personne, étant normalement plus sensibilisés aux questions de discrimination et d'exploitation, devraient donc être mieux préparés pour statuer sur une plainte que les juges de cour ordinaire moins bien informés de la réalité de certains milieux. C'est pourquoi un tel tribunal devrait être composé d'individus possédant une expertise en droits et libertés et dont la pratique aura démontré qu'ils partagent les objectifs de la Charte. De même, la composition de ce tribunal devrait refléter le caractère multiethnique de la société québécoise.

Il nous semble toutefois important de maintenir l'ouverture à un recours direct au tribunal de droit commun pour celui qui souhaite faire sanctionner ses droits sans l'intervention de la CDP, car nous croyons que le choix du recours doit revenir en premier lieu au plaignant ou à la victime.

Le Tribunal des droits de la personne devra donc être constitué afin d'instruire et juger de chaque plainte qui lui sera référée par la Commission des droits de la personne. Ses membres, dont un président, devront être nommés par le gouvernement selon le processus normal de nomination des membres des tribunaux administratifs; ils devront être choisis

en fonction de critères précis, tels leur expertise et leur intérêt marqués en matière de droits et libertés, ainsi que selon un critère de représentativité.

Chaque plainte devra être instruite et jugée par un quorum de trois membres du Tribunal désignés par le président de ce tribunal. Contrairement à ce que prévoit la Loi canadienne sur les droits de la personne, nous proposons de ne pas retenir l'étape de l'audition devant un quorum de moins de trois membres pour limiter les procédures d'appel.

Dans le cas où il jugera une plainte bien fondée, le Tribunal pourra, outre condamner la personne coupable de discrimination ou d'exploitation à verser une indemnité à sa victime, rendre contre elle un ordonnance de faire ou de ne pas faire, y compris une ordonnance d'implanter un programme d'accès à l'égalité dans son entreprise ou dans son service. En cas d'urgence, le Tribunal pourra aussi émettre des ordonnances intérimaires. Toute décision de ce tribunal sera exécutoire après dépôt à la Cour supérieure.

Toute décision rendue par le Tribunal pourrait faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel, sur permission d'un juge de cette cour. Ce droit d'appel nous apparaît, en effet, essentiel, vu l'importance des questions qui peuvent être soulevées et des montants d'indemnités en jeu. De même, la Cour d'appel nous semble l'instance la plus appropriée en vue de l'exercice de ce droit d'appel. Un appel à la Cour provinciale ne serait pas, d'après nous, très judicieux, étant donné que les sommes en litige peuvent dépasser la limite de 15 000 $, au-delà de laquelle cette cour n'a plus compétence. La possibilité d'un appel à la Cour supérieure a également été écartée, car celle-ci exerce déjà son pouvoir de surveillance sur les tribunaux inférieurs. D'un autre côté, il nous semble opportun de limiter les instances d'appel afin d'éviter les trop nombreux délais que celles-ci occasionnent. Enfin un appel direct à la Cour d'appel constitue, à notre avis, le moyen le plus efficace pour assurer au Tribunal des droits de la personne le pouvoir significatif dont il a besoin pour avoir sa pleine crédibilité.

Par ailleurs, la création d'un tribunal administratif dégageant la CDP de son obligation de décider du bien-fondé d'une plainte lui permettra d'utiliser plus facilement, au besoin, son pouvoir d'intenter des poursuites pénales que lui confère l'article 89 de la Charte. Jusqu'à maintenant, la CDP a utilisé avec parcimonie ce pouvoir. La commission estime toutefois que le travail d'information et d'éducation effectué dans le domaine des droits et libertés justifie sans doute un recours accru aux poursuites pénales, notamment dans des cas de récidive ou de violation flagrante de la Charte.

Les lois sont habituellement le reflet d'une société. Comme les infrastructures mises en place pour les appliquer et les faire respecter, elles sont appelées à changer en même temps que change la société.

La Charte des droits et libertés de la personne n'est cependant pas une loi comme les autres, car elle énonce les principes fondamentaux qui guident notre société. Cela l'élève au rang d'une loi quasi constitutionnelle, comme son nom l'indique, et la place donc au-dessus des lois, comme le reconnaît maintenant l'article 52 de la Charte.

La Charte des droits et libertés de la personne n'est cependant pas seulement énonciatrice de droits. Sa deuxième partie, qui comprend des dispositions concernant la Commission des droits de la personne, donne les moyens mis en oeuvre en vue de la promotion et de l'application des principes énumérés dans la Charte. Et, contrairement à ces principes qu'ils doivent défendre, ces moyens sont sujets à des modifications fréquentes afin de mieux s'adapter aux réalités de notre société.

Notre commission considère qu'il y aurait lieu de distinguer ces deux parties de la Charte et d'en faire ainsi deux lois différentes:

- la Charte des droits et libertés, énonciatrice des principes de droits et libertés qui constituent le fondement de notre société. A cause de son statut quasi constitutionnel, toute modification à la Charte ne devrait être faite qu'à titre exceptionnel;

- une loi concernant la Commission des droits de la personne et créant le Tribunal des droits de la personne, visant les moyens et recours pour appliquer et faire respecter les principes contenus dans la Charte. Étant simplement une loi d'application, toute modification devrait se faire plus facilement.

La Commission des institutions recommande:

16- Qu'un tribunal administratif des droits de la personne soit créé afin d'instruire et de juger de toutes les plaintes référées par la Commission des droits de la personne.

17- Que le recours direct aux tribunaux civils soit maintenu pour toute personne se croyant victime de discrimination ou d'exploitation ou toute personne ayant un intérêt suffisant, sauf lorsqu'une plainte a été déposée à la Commission des droits de la personne par la même personne et référée à un tribunal des droits de la personne.

18- Que les membres du Tribunal des droits de la personne soient nommés par le gouvernement selon le processus normal de sélection et de nomination des membres des tribunaux administratifs; que les membres de ce tribunal soient choisis selon des critères précis, dont leur expertise et leur intérêt marqués en matière de droits et libertés, en donnant la priorité aux personnes appartenant à des groupes visés dans les programmes d'accès à l'égalité.

19- Que, lorsqu'une plainte est déposée à la Commission des droits de la personne, le rôle de la Commission soit d'enquêter et de déterminer s'il y a lieu de saisir le Tribunal des droits de la personne de la plainte.

20- Qu'un comité d'enquête composé de trois commissaires puisse être délégué pour décider s'il y a lieu de saisir le Tribunal de la plainte.

21- Que la Commission enquête d'urgence sur toute plainte où il y a des motifs raisonnables de croire que la vie ou la sécurité d'une personne est menacée ou que cette personne peut subir un préjudice sérieux si des mesures de redressement ne sont pas imposées immédiatement.

Que, dans tous les cas où l'enquête révèle l'un des motifs mentionnés au paragraphe précédent, la Commission puisse s'adresser d'urgence au Tribunal des droits de la personne pour obtenir des mesures de redressement.

22- Que, lorsque la Commission ou un comité d'enquête décide qu'il y a lieu de saisir le Tribunal d'une plainte, la Commission en avise aussitôt le président du Tribunal des droits de la personne.

23- Que le président du Tribunal, aussitôt avisé qu'une plainte est référée au Tribunal, désigne trois membres du Tribunal pour instruire et juger de cette plainte et nomme parmi eux un président d'audience.

24- Que les fonctions de membre du Tribunal soient incompatibles avec celles de commissaire ou d'employé de la Commission et, pour une plainte donnée, celles d'enquêteur ou de médiateur.

25- Que, lorsqu'elle réfère une plainte au Tribunal, la Commission adopte devant ce tribunal l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public.

26- Que toute partie, y compris le plaignant, ait le droit d'être représentée par un avocat de son choix devant le Tribunal.

27- Que le Tribunal des droits de la personne soit maître de sa preuve et de sa procédure.

28- Que le médiateur ou conciliateur de la Commission ne soit pas un témoin compétent ni contraignable devant le Tribunal.

29- Que les audiences du Tribunal soient publiques, sauf si le Tribunal ordonne dans l'intérêt public le huis clos pour toute ou partie de leur durée.

30- Que le Tribunal, lorsqu'il juge une plainte bien fondée, puisse, outre condamner l'intimé à payer une indemnité, émettre une ordonnance de cesser l'acte discriminatoire et toute autre ordonnance qu'il juge appropriée, dont celle d'implanter un programme d'accès à l'égalité.

31- Que, dans les cas d'urgence, le Tribunal puisse rendre des ordonnances intérimaires.

32- Que toute décision ou ordonnance du Tribunal des droits de la personne soit exécutoire après dépôt à la Cour supérieure.

33- Que le Tribunal ait le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires nonobstant appel et sans caution.

34- Qu'il soit possible d'en appeler de toute décision du Tribunal à la Cour d'appel sur permission d'un juge de cette cour.

35- Que la CDP utilise de façon plus importante son pouvoir d'intenter des poursuites pénales, notamment dans des cas de récidive ou de violation flagrante de la Charte.

36- Que les dispositions de la Charte des droits et libertés relatives à la Commission des droits de la personne et à un tribunal des droits de la personne soient intégrés dans une loi d'application de la Charte distincte de celle-ci qui aurait alors pour objet d'établir les droits et libertés.

C) NIVEAU ET ALLOCATION
DES RESSOURCES

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

1.1 Régions

Même si cette question a été peu abordée dans les mémoires, les organismes consultés se sont dans l'ensemble prononcés en faveur de la présence de la Commission dans toutes les régions du Québec afin que celle-ci devienne accessible à toute la population, à condition que cela n'affecte pas les services en place.

Actuellement, en plus de ses bureaux de Montréal et de Québec, la CDP a quatre bureaux régionaux en Estrie, dans l'Outaouais, en Abitibi-Témiscamingue et sur la Côte-Nord, respectivement à Sherbrooke, Hull, Rouyn et Sept-Iles. Ouverts depuis novembre 1985, ces bureaux fonctionnent avec un budget total de 265 330 $ (pour l'année 86-87) et emploient en tout six employés temporaires, soit un professionnel et une secrétaire par bureau, la CDP partageant avec le Comité de la protection de la jeunesse le personnel de secrétariat, ainsi que le local et le matériel de chaque bureau régional.

La CDP décrit comme une voie d'avenir pour elle-même la régionalisation de ses services. Ainsi considère-t-elle comme très important de se rapprocher des populations des régions éloignées et de donner un accès plus équitable à ses services, comme en témoignent les statistiques: à titre d'exemple, en 1986, ses quatre bureaux régionaux ont répondu à 6 379 demandes de renseignements et ont ouvert 204 dossiers d'enquête.

Rappelant la nécessité d'être présente dans toutes les régions administratives du Québec, la CDP estime donc qu'il est impérieux qu'elle obtienne à court terme les budgets pour rendre permanents ses quatre bureaux régionaux et pour procéder à l'ouverture de nouveaux bureaux dans les régions non encore desservies (Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Québec-Sud, Mauricie-Bois-Francs, Laurentides, Montérégie, Lanaudière, Laval, Nord-du-Québec).

1.2 Ressources financières et humaines

Malgré l'insatisfaction exprimée par les organismes à l'endroit de la CDP, aucun d'eux ne tient pourtant celle-ci responsable de toutes les lacunes constatées dans ses services. La plupart des intervenants qui ont témoigné devant nous reconnaissent que la Commission des droits de la personne n'a pas la tâche facile dans le contexte actuel, car elle ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes pour traiter adéquatement tous ses dossiers d'enquête et pour bien s'acquitter de son mandat général de promotion et d'éducation.

Au cours de l'année 1986-87, la Commission avait un budget de 5,7 $ millions et avait 117 personnes à son emploi. Pour la même période, l'Office de la langue française avait un budget de 13,9 $ millions et 312 employés, tandis que l'Office de protection du consommateur avait 10,5 $ millions et 215 employés réguliers.

Par ailleurs, la situation de la Commission a connu une certaine évolution depuis l'année 1982-83 où elle disposait d'un budget de 2,7 $ millions et comptait 60 personnes à son emploi. La création, en 1984, de la Direction des programmes d'accès à l'égalité a notamment nécessité l'octroi de nouveaux crédits et l'embauche de personnel; en 1986, 18 employés permanents étaient au service de cette direction.

Il semble toutefois que l'augmentation des crédits et des effectifs qu'a connue la Commission depuis 1983 n'a pas suivi l'augmentation de ses activités et de ses responsabilités. Un examen des budgets des années 1985-86 et 1986-87 nous permet de constater une diminution de plus de 300 000 $ au chapitre des traitements, qui s'explique par la baisse considérable des postes occasionnels autorisés; en 1983, les postes occasionnels représentaient 27.0 % des postes permanents comparativement à 3,4 % en 1986.

D'un autre côté, les dossiers d'enquête deviennent de plus en plus nombreux et complexes. En 1987, la Commission a fermé 774 dossiers et en a ouvert 729, 1 450 dossiers demeurant actifs (voir l'annexe 6). La CDP craint que les délais d'enquête, actuellement de deux ans en moyenne, ne s'aggravent si les effectifs ne sont pas augmentés.

Pour l'année 1988-89, la CDP a reçu un budget de 6 596 800 $, comparativement à 10 996 000 $ et 7 017 200 $ respectivement pour les Commissions canadienne et ontarienne, qui semblent également faire face à des problèmes de ressources financières. La CDP dispose des services de 25 enquêteurs pour mener à terme environ 1 550 dossiers; à la Commission ontarienne, ils seraient plus de 50 pour environ 1 800 dossiers; à la Commission canadienne, en 1987, le nombre total de plaintes en cours d'enquête a atteint 797 pour 35 enquêteurs.

Obligée d'investir une grande partie de ses ressources dans son mandat d'enquête, la CDP a tenté d'élaborer un plan triennal afin d'établir ses priorités pour l'avenir mais, malgré tous ses efforts, ses ressources demeurent insuffisantes. C'est pourquoi elle estime que, si un "minimum de ressources" ne peut lui être assuré, la Charte devra être modifiée de façon à lui enlever certains de ses mandats, dont il lui devient de plus en plus difficile de s'acquitter.

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

2.1 Présence dans les régions

Parmi ses projets d'avenir, la Commission des droits de la personne du Québec entend assurer l'accessibilité de ses services à l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec par la mise sur pied d'un réseau de bureaux régionaux permanents. Elle souhaite donc obtenir les budgets pour réaliser cet objectif avec lequel les intervenants se sont montrés d'accord, mais à la stricte condition que le peu de ressources actuelles de la Commission n'en soient pas affectées. La Commission des institutions souscrit à cette position.

La Charte des droits et libertés de la personne reconnaît, en son article 10, le droit qu'a chaque individu de se prévaloir de ses droits et libertés en toute égalité. Mais ce droit, tout péremptoire qu'il soit, devient quelque peu illusoire pour les citoyens et citoyennes vivant en régions, qui, au contraire de leurs concitoyens des grands centres urbains, ne bénéficient pas d'autant de services à proximité pour les aider à faire respecter leurs droits.

Il est essentiel que la Commission des droits de la personne couvre par sa présence toutes les régions du Québec, si on ne veut pas que le droit à l'égalité ne devienne qu'un principe dès qu'on sort des milieux urbains. La discrimination existe partout et il convient de prévoir des ressources pour lutter contre elle partout où elle existe.

Les ressources de la Commission étant déjà très limitées, il est donc important qu'elle obtienne dans les plus brefs délais les budgets supplémentaires nécessaires pour assurer sa présence dans chaque région administrative du Québec.

La Commission des institutions recommande:

37- Que la Commission des droits de la personne obtienne, dans les plus brefs délais, les budgets suffisants pour rendre permanents ses quatre bureaux régionaux de Sherbrooke, Hull, Rouyn et Sept-Iles et pour ouvrir, le plus rapidement possible, d'autres bureaux dans les régions administratives du Québec actuellement non desservies par la Commission, soit dans les régions de la Gaspésie et les Iles-de-la-Madeleine, du Bas Saint-Laurent, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de Québec-Sud, de la Mauricie-Bois-Francs, des Laurentides, de la Montérégie, de Lanaudière, de Laval et du Nord-du-Québec.

2.2 Ressources financières et humaines

Une des questions qui se pose pour notre commission parlementaire est de savoir si les ressources humaines et financières de la Commission des droits de la personne sont suffisantes pour s'acquitter de façon satisfaisante des mandats considérables qui lui sont confiés. Plusieurs intervenants, comme le Centre de recherche-action sur les relations raciales et l'Association du Québec pour l'intégration sociale, ont déjà répondu par la négative à cette question. La réponse de la CDP a été sensiblement la même.

Notre commission comprend qu'il est, en effet, assez difficile pour la CDP, dans sa situation actuelle, de répondre adéquatement à tous les besoins de la population. A première vue, une augmentation du nombre des enquêteurs apparaît souhaitable, afin d'assurer un traitement plus rapide des dossiers. Au chapitre des communications, le budget de 64 000 $ consenti à la CDP en 1986-87 est nettement inférieur au budget de l'ordre de 390 000 $ préconisé par la firme Optimum pour rejoindre la population. Il serait également approprié que la CDP redéfinisse ses besoins en regard du service du contentieux, surtout advenant la création d'un tribunal administratif; actuellement, ce service ne compte que quatre avocats.

Enfin, nous sommes d'avis qu'il y aurait probablement lieu d'augmenter le budget de la Commission des droits de la personne. Mais auparavant, notre commission parlementaire croit important que celle-ci se penche d'une façon plus approfondie sur ses systèmes et ses procédés administratifs et revoit ses priorités, afin de déterminer où sont ses véritables besoins et si certaines de ses ressources actuelles ne pourraient pas être réorientées et mieux utilisées.

La Commission des institutions recommande:

38- Que les priorités ainsi que les systèmes et les procédés administratifs de la Commission des droits de la personne soient revus et réévalués, afin de vérifier si les ressources financières et humaines de la Commission sont utilisées avec la plus grande efficience dans le cadre de ses budgets actuels et qu'au besoin, les correctifs appropriés soient apportés.

Que cette réévaluation porte de façon prioritaire sur le fonctionnement de la Direction des enquêtes et du contentieux.

Que, compte tenu de cette réévaluation, des ressources adéquates soient accordées à la Commission des droits de la personne pour assurer un traitement rapide du nombre croissant de ses dossiers et pour remplir efficacement chacun de ses mandats.

D) LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE ET LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ

1. SOMMAIRE DES PROBLÈMES IDENTIFIÉS

1.1 Discrimination systémique

L'article 73 de la Charte des droits et libertés permet à la CDP de faire enquête de sa propre initiative. Or, certains groupes regrettent le fait que la Commission exerce trop peu souvent ce pouvoir qui constitue, d'après eux, un excellent moyen de contrer la discrimination systémique ou individuelle dans certains milieux, en plus d'avoir une portée énorme de sensibilisation auprès de la population. C'est pourquoi certains groupes aimeraient qu'il leur soit permis de faire une demande d'enquête dans les cas où il semble y avoir une violation systémique d'un droit, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement de la personne identifiée comme victime.

La CDP reconnaît n'avoir fait enquête de sa propre initiative qu'en de très rares occasions, comme lors de l'enquête sur la discrimination dans l'industrie du taxi et lors de l'enquête actuelle portant sur les relations entre la police et les minorités ethniques. Néanmoins, elle trouve préférable d'utiliser ce pouvoir plutôt que de permettre aux groupes de déposer des plaintes sans le consentement des victimes.

1.2 Accès à l'égalité

Même si cela n'entrait pas directement dans le cadre de notre examen, quelques organismes ont attiré l'attention de notre commission parlementaire sur l'implantation des programmes d'accès à l'égalité qui est maintenant un volet important des activités de la CDP.

En plus de surveiller l'application des programmes d'accès à l'égalité, la CDP agit également comme consultante auprès des employeurs désireux d'implanter un tel programme en leur prêtant assistance en vue de

son élaboration. Ce rôle a déjà été discuté dans la partie de ce rapport touchant au règlement des litiges (Partie B, point 1.3).

Un programme d'accès à l'égalité est réputé non discriminatoire s'il est établi conformément à la Charte (article 86.1). Le 3 octobre 1986, la CDP a émis des **Lignes directrices concernant la validité des programmes d'accès à l'égalité établis volontairement dans le secteur de l'emploi.** Les employeurs voulant implanter un programme d'accès à l'égalité sont invités par la CDP à respecter ces lignes directives pour que leur programme soit considéré conforme à la Charte.

Action-travail des femmes met en garde contre l'interprétation que la CDP fait de l'article 86.1 dans ces lignes directrices:

> "Les employeurs sont ainsi incités à s'engager dans un lourd processus d'analyse globale des effectifs de l'entreprise et de son système d'emploi qui peut durer de un à trois ans ou plus, avant d'adopter un programme d'accès à l'égalité et ensuite de l'implanter.
>
> "Du fait de cette interprétation de la Commission de la Charte des droits et libertés, les employeurs craignent d'agir rapidement pour remédier à des situations de discrimination flagrantes." (Mémoire d'Action-travail des femmes, p. 7).

Aussi, selon Action-travail des femmes, les employeurs continueraient à faire de la discrimination de peur de faire de la discrimination à rebours. Ce groupe recommande donc que la Commission reconnaisse dans ses lignes directrices la possibilité d'implanter un programme d'accès à l'égalité par étapes et par secteurs de l'entreprise, ce qui permettrait à l'employeur de corriger les situations de discrimination les plus évidentes et les plus connues. Le Conseil du patronat se montre d'accord avec cette proposition d'Action-travail des femmes, estimant que l'implantation d'un programme d'accès à l'égalité dans une grande entreprise doit se faire par départements et par établissements. Le Conseil souligne également la réponse favorable du monde patronal aux programmes qui sont implantés sur une base volontaire.

Or, la CDP ne s'oppose pas à l'implantation de programmes par secteur des entreprises, mais elle leur conseille d'abord de bien regarder l'ensemble de leur système pour être sûres de ne pas faire des ghettos d'emploi.

Par ailleurs, la Commission des droits de la personne regrette que, lors de l'adoption du Règlement sur les programmes d'accès à l'égalité, le gouvernement n'ait pas retenu sa suggestion visant à obliger les employeurs à remettre un rapport sur la situation de leurs effectifs. Ne disposant pas de tels rapports, la Commission peut difficilement vérifier si les effectifs d'une entreprise sont représentatifs de l'ensemble des travailleurs sur le marché, ce qui l'empêche de remplir véritablement son rôle de surveillance de l'application des programmes d'accès à l'égalité prévu à l'article 86.4 de la Charte.

2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

2.1 Plaintes de discrimination systémique

La discrimination systémique fait référence à la discrimination dont sont victimes, à l'intérieur d'une entreprise ou d'un service donné, certains groupes de personnes (femmes, membres de communautés ethniques, handicapés) protégés par la Charte, par le biais de lignes de conduite officielles ou de pratiques plus officieuses. Ainsi, les pratiques d'embauche qui ont pour effet d'exclure les femmes de postes traditionnels sont un exemple de la discrimination systémique, qui s'exerce dans certaines entreprises de façon très subtile et, par conséquent, difficile à détecter.

Parmi les instruments qui lui ont été donnés pour lutter contre la discrimination systémique, la Commission des droits de la personne du Québec a, en vertu de l'article 73 de la Charte, le pouvoir d'enquêter de sa propre initiative. Il semble toutefois qu'elle utilise peu ce pouvoir, sans doute en raison du conflit avec son mandat de promotion. Nous estimons toutefois que ce pouvoir pourrait être utilisé plus fréquemment, compte tenu de nos recommandations sur le rôle de la Commission.

Devant cette situation, certains intervenants réclament le droit de déposer eux-mêmes des plaintes à la Commission, sans nécessité d'obtenir au préalable le consentement de la victime de l'acte discriminatoire, ce qui leur permettrait de déposer des plaintes de discrimination systémique, sans avoir à identifier une victime en particulier.

Notre commission est sensible à cette argumentation, mais estime qu'il importe d'abord de respecter la volonté de la victime si elle ne veut pas qu'une plainte soit déposée. Nous sommes donc d'avis que toutes les fois où une victime d'un acte discriminatoire peut être facilement identifiée, la Commission ne devrait être validement saisie d'une plainte qu'avec le consentement de cette victime.

Toutefois, nous sommes conscients qu'il peut exister des cas de situations de discrimination systémique où il est impossible d'identifier une victime. Ainsi, dans la Loi canadienne des droits de la personne, S.C. 1976-77, c.33, il est prévu que la Commission canadienne peut être validement saisie d'une plainte concernant un acte discriminatoire dont il n'est pas possible d'en identifier la victime et tombant sous le coup d'un des acticles suivants:

Article 8: Discrimination dans un formulaire d'emploi ou dans une annonce ou dans une enquête au sujet d'un emploi;

Article 10: Discrimination dans les lignes de conduite fixées ou appliquées par un employeur;

Article 12: Publication discriminatoire;

Article 13: Propagande haineuse.

Le paragraphe 32(1) de la Loi canadienne prévoit qu'une plainte peut être déposée par un individu ou un groupe d'individus sans consentement d'une personne présentée comme victime, sauf si la Commission l'exige (paragraphe 32(2)). Dans les cas précités, aucun consentement n'est évidemment exigé, puisqu'aucune victime ne peut être identifiée. Or, plusieurs cas d'actes discriminatoires semblables sont également prévus dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec:

Article 11: Publication discriminatoire;

Article 16: Discrimination dans l'embauche, dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi;

Article 18.1: Renseignements discriminatoires dans un formulaire de demande d'emploi.

Nous croyons que dans de tels cas, il devrait être permis à un organisme de défense des droits et libertés ou voué au bien-être d'un groupe de personnes de déposer une plainte sans être obligé de requérir le consentement d'une personne identifiée comme victime de cet acte discriminatoire.

La Commission des institutions recommande:

39- Qu'il soit permis à tout organisme voué à la défense des droits et libertés ou au bien-être d'un groupe de faire une demande d'enquête à la Commission des droits de la personne dans tous les cas où un acte discriminatoire peut avoir lieu sans qu'il ne soit possible d'en identifier la victime, notamment dans les cas de publicité discriminatoire, de discrimination dans l'établissement de catégories d'emploi ou de formulaires de demandes d'emploi.

40- Que la Commission des droits de la personne utilise davantage son pouvoir d'enquêter de sa propre initiative et rende compte de cette utilisation dans ses rapports annuels.

2.2 Programmes d'accès à l'égalité

Le but des programmes d'accès à l'égalité est de corriger les situations de discrimination systémique à l'intérieur d'une entreprise ou d'un service offert au public. Or, nous croyons que, quand une telle situation existe, il faut la corriger le plus rapidement possible. C'est pourquoi nous estimons également qu'il est important que la CDP encourage l'implantation de programmes d'accès à l'égalité par étapes et par secteurs de l'entreprise.

La Commission des institutions recommande:

41- Que la Commission des droits de la personne favorise davantage l'implantation de programmes d'accès à l'égalité par étapes et par secteurs de l'entreprise.

CONCLUSION

Notre commission parlementaire a constaté que la Commission des droits de la personne a accompli un travail énorme pour implanter la Charte dans notre milieu, en faire la promotion et assurer le suivi des enquêtes. Toutefois, après douze ans, notre examen nous a permis de constater que le rôle de la CDP comme plaque tournante de la mise en oeuvre de la Charte devrait être revu et modifié face aux difficultés rencontrées. Celles-ci tiennent principalement des multiples contradictions avec lesquelles la CDP doit vivre. Promotrice des droits et libertés, conseillère, conciliatrice, avocate et juge, la CDP joue un peu tous les rôles à la fois. En raison de cette multiciplicité, une grande confusion règne autour de la Commission des droits de la personne, chacun ayant sa propre vision de ce qu'elle est ou de ce qu'elle doit être: ainsi, certains voudraient qu'elle s'impose plus comme un tribunal; d'autres s'attendent à ce qu'elle soit plus vigoureuse dans ses dénonciations des violations faites à l'encontre des droits et libertés. Comme la CDP ne peut suivre toutes les orientations à la fois, il en résulte une grande insatisfaction à son endroit, insatisfaction largement exprimée par les groupes lors de nos auditions. La Commission des droits de la personne n'est cependant pas responsable de tout ce mécontentement, car, à notre avis, elle s'est conformée honorablement au mandat essentiel ou à la vocation que le législateur lui a donné en la chargeant de promouvoir les principes inscrits dans la Charte des droits et libertés de la personne.

Notre commission estime que cette vocation ne doit pas changer: la CDP doit continuer d'être un organisme voué à la défense et à la promotion des droits et libertés, car un tel organisme est essentiel à l'évolution de notre société. Mais le temps est venu pour des précisions législatives importantes. A côté d'un organisme de défense des droits de la personne, il faut aussi un autre organisme, muni cette fois de pouvoirs coercitifs, chargé de faire respecter ces droits et faire cesser les violations, le cas échéant. La création d'un tribunal des droits de la personne offrira aussi plus de garantie de traitement impartial des plaintes. En même temps, cela permettra à la Commission de se sentir plus à l'aise dans son rôle de promotion et dans ses rôles accessoires, comme celui de

consultant pour l'implantation de programmes d'accès à l'égalité. Ses rapports avec les groupes seront probablement aussi facilités du fait que son orientation sera mieux définie.

D'un autre côté, toute modification à une structure implique une réévaluation et un déplacement des ressources. Nous croyons donc que la Commission devra se consacrer à la tâche de redéfinir ses besoins afin de déterminer s'il y a lieu de réorienter ses ressources ou de les augmenter.

Les travaux de la commission ont fait apparaître l'urgence de remédier aux problèmes que nous avons identifiés. En effet, la CDP ne possède plus le bénéfice du doute accordé aux pionniers. Nous avons, au contraire, constaté que sa crédibilité est affectée par les lacunes mentionnées dans le rapport.

Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, l'Assemblée nationale et les gouvernements quels qu'ils soient ont consacré beaucoup d'efforts à améliorer le contenu et la qualité des droits et libertés garantis par la Charte. Le temps est maintenant venu de corriger le tir sur les mécanismes de mise en oeuvre de cette Charte par l'adoption d'une loi spécifique à cet effet, distincte de la Charte elle-même, précisant les rôles de la CDP et instituant un tribunal des droits de la personne. Une réforme de cette nature, appuyée par une politique renouvelée d'information et de promotion et une présence régionale plus complète, ne pourra que bénéficier à la promotion et à la défense des droits et libertés de toutes les Québécoises et de tous les Québécois.

LISTE DES
RECOMMANDATIONS

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Commission des institutions recommande:

A. PRÉSENCE DE LA CDP DANS LE MILIEU: INFORMATION ET SENSIBILISATION

1- Que la Commission des droits de la personne intensifie son effort de collaboration avec les organismes du milieu en les utilisant davantage comme agents de diffusion de l'information et de promotion des droits. À l'inverse, que la CDP soit ouverte à recevoir l'information que peuvent posséder les organismes du milieu sur les situations concrètes vécues par des personnes susceptibles d'être victimes de discrimination.

2- Que la Commission des droits de la personne utilise davantage les réseaux de services aux citoyens pour diffuser son information, en se servant de ceux-ci pour la distribution d'exemplaires de la Charte et de dépliants de vulgarisation, et en offrant des séances de formation aux membres du personnel et bénévoles de ces réseaux.

3- Que la Commission des droits de la personne utilise davantage les médias parlés et écrits, afin de renseigner la population sur le rôle de la CDP, sur les droits et libertés contenus dans la Charte et sur les recours en cas d'atteinte à un de ces droits et libertés.

Que la Commission négocie des ententes avec les médias écrits, quotidiens ou hebdomadaires, afin de faire paraître des chroniques régulières de vulgarisation des principes contenus dans la Charte.

Que la Commission étudie les possibilités offertes par les techniques modernes de communication comme le vidéo, la télévision communautaire, la télévision éducative et la télématique.

4- Que la CDP poursuive son action d'éducation et de promotion des droits et libertés dans les milieux de travail et les milieux scolaires en y investissant davantage de ses ressources.

En particulier, que la CDP concentre ses efforts dans les milieux où sont plus susceptibles de se produire des phénomènes de discrimination.

5- Que la CDP et le ministère de l'Éducation travaillent de concert afin de réviser les programmes d'éducation aux niveaux primaire et secondaire pour accroître l'intégration déjà initiée de l'éducation aux droits dans les écoles, notamment dans les milieux où la discrimination est plus susceptible de se produire.

6- Que la CDP, dans ses plans de formation de son personnel, s'attache à sensibiliser davantage ses agents de recevabilité et ses enquêteurs à chaque forme de discrimination et d'exploitation.

Que, au cours de ses séances de formation, la notion d'exploitation contre les personnes âgées ou handicapées soit clairement expliquée, afin de la distinguer de la notion de discrimination.

Que les programmes de formation ne portent pas seulement sur les définitions de la discrimination, mais aussi sur les techniques permettant de l'identifier.

7- Que la Commission des droits de la personne organise une rencontre annuelle avec les organismes du milieu, afin de leur présenter son bilan de l'année précédente, ainsi que ses activités et priorités pour les années suivantes, et leur permettre de dialoguer avec les commissaires. La CDP recevra également l'analyse et la perception des organismes sur l'évolution de la discrimination dans leurs champs d'intérêts respectifs.

Cette rencontre annuelle peut se faire avec l'ensemble des organismes ou par regroupement d'organismes selon leur nature ou leurs secteurs d'activités.

Que les commissaires membres de la CDP s'impliquent activement dans ces rencontres qui ne devraient pas être le seul fait des commissaires à temps plein ou du personnel de la CDP.

8- Que la Commission des droits de la personne poursuive ses efforts afin d'assurer parmi son personnel une représentation adéquate à chacun des groupes de personnes visées par des programmes d'accès à l'égalité.

Que les rapports annuels de la Commission contiennent des données statistiques sur le nombre et le pourcentage d'employés identifiés comme faisant partie de tels groupes.

B. RÈGLEMENT DES LITIGES

9- Que la Charte des droits et libertés de la personne soit modifiée, de sorte que la Commission des droits de la personne ait le pouvoir d'adopter des règles de procédure.

10- Que la Commission des droits de la personne modifie ses règles de procédure, afin de permettre aux parties d'avoir accès au rapport final de l'enquêteur, y compris ses recommandations, et de le commenter par écrit.

11- Que la Charte des droits et libertés soit modifiée par l'ajout d'une disposition permettant à un comité d'enquête composé de trois commissaires de décider de la recevabilité et du bien-fondé d'une plainte.

12- Que la Commission des droits de la personne crée un service de médiation indépendant de celui de l'enquête.

13- Qu'une disposition soit incluse dans la Charte des droits et libertés de la personne (ou dans toute loi concernant la CDP), indiquant que les fonctions d'enquêteur sont incompatibles avec celles de médiateur ou de conciliateur.

14- Que tout règlement conclu à la suite d'une plainte à la CDP puisse être annulé par l'une des parties au plus tard quinze jours après avoir été constaté par écrit.

15- Que, malgré la possibilité d'un conflit entre ses rôles, la Commission des droits de la personne maintienne, à tout le moins dans l'immédiat, son service de consultation et d'assistance en matière de mise sur pied de programmes d'accès à l'égalité.

Que la Commission demeure consciente des difficultés inhérentes à l'exercice de cet aspect de son mandat en maintenant un service distinct de ses autres services et des règles de fonctionnement claires avec ces données.

16- Qu'un tribunal administratif des droits de la personne soit créé afin d'instruire et de juger de toutes les plaintes référées par la Commission des droits de la personne.

17- Que le recours direct aux tribunaux civils soit maintenu pour toute personne se croyant victime de discrimination ou d'exploitation ou toute personne ayant un intérêt suffisant, sauf lorsqu'une plainte a été déposée à la Commission des droits de la personne par la même personne et référée à un tribunal des droits de la personne.

18- Que les membres du Tribunal des droits de la personne soient nommés par le gouvernement selon le processus normal de sélection et de nomination des membres des tribunaux administratifs; que les membres de ce tribunal soient choisis selon des critères précis, dont leur expertise et leur intérêt marqués en matière de droits et libertés, en donnant la priorité aux personnes appartenant à des groupes visés dans les programmes d'accès à l'égalité.

19- Que, lorsqu'une plainte est déposée à la Commission des droits de la personne, le rôle de la Commission soit d'enquêter et de déterminer s'il y a lieu de saisir le Tribunal des droits de la personne de la plainte.

20- Qu'un comité d'enquête composé de trois commissaires puisse être délégué pour décider s'il y a lieu de saisir le Tribunal de la plainte.

21- Que la Commission enquête d'urgence sur toute plainte où il y a des motifs raisonnables de croire que la vie ou la sécurité d'une personne est menacée ou que cette personne peut subir un préjudice sérieux si des mesures de redressement ne sont pas imposées immédiatement.

Que, dans tous les cas où l'enquête révèle l'un des motifs mentionnés au paragraphe précédent, la Commission puisse s'adresser d'urgence au Tribunal des droits de la personne pour obtenir des mesures de redressement.

22- Que, lorsque la Commission ou un comité d'enquête décide qu'il y a lieu de saisir le Tribunal d'une plainte, la Commission en avise aussitôt le président du Tribunal des droits de la personne.

23- Que le président du Tribunal, aussitôt avisé qu'une plainte est référée au Tribunal, désigne trois membres du Tribunal pour instruire et juger d'une plainte et nomme parmi eux un président d'audience.

24- Que les fonctions de membre du Tribunal soient incompatibles avec celles de commissaire ou d'employé de la Commission et, pour une plainte donnée, celles d'enquêteur ou de médiateur.

25- Que, lorsqu'elle réfère une plainte au Tribunal, la Commission adopte devant ce tribunal l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public.

26- Que toute partie, y compris le plaignant, ait le droit d'être représenté par un avocat de son choix devant le Tribunal.

27- Que le Tribunal des droits de la personne soit maître de sa preuve et de sa procédure.

28- Que le médiateur ou conciliateur de la Commission ne soit pas un témoin compétent ni contraignable devant le Tribunal.

29- Que les audiences du Tribunal soient publiques, sauf si le Tribunal ordonne dans l'intérêt public le huis-clos pour toute ou partie de leur durée.

30- Que le Tribunal, lorsqu'il juge une plainte bien fondée, puisse, outre condamner l'intimé à payer une indemnité, émettre une ordonnance de cesser l'acte discriminatoire et toute autre ordonnance qu'il juge appropriée, dont celle d'implanter un programme d'accès à l'égalité.

31. Que, dans les cas d'urgence, le Tribunal puisse rendre des ordonnances intérimaires.

32- Que toute décision ou ordonnance du Tribunal des droits de la personne soit exécutoire après homologation par la Cour supérieure.

33- Que le Tribunal ait le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires nonobstant appel et sans caution.

34- Qu'il soit possible d'en appeler de toute décision du Tribunal à la Cour d'appel sur permission d'un juge de cette cour.

35- Que la CDP utilise de façon plus importante son pouvoir d'intenter des poursuites pénales, notamment dans des cas de récidive ou de violation flagrante de la Charte.

36- Que les dispositions de la Charte des droits et libertés relatives à la Commission des droits de la personne et à un tribunal des droits de la personne soient intégrées dans une loi d'application de la Charte distincte de celle-ci qui aurait alors pour objet d'établir les droits et libertés.

C. NIVEAU ET ALLOCATION DES RESSOURCES

37- Que la Commission des droits de la personne obtienne, dans les plus brefs délais, les budgets suffisants pour rendre permanents ses quatre bureaux régionaux de Sherbrooke, Hull, Rouyn et Sept-Iles et pour ouvrir, le plus rapidement possible, d'autres bureaux dans les régions administratives du Québec actuellement non desservies par la Commission, soit dans les régions de la Gaspésie et les Iles-de-la-Madeleine, du Bas Saint-Laurent, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de Québec-Sud, de la Mauricie-Bois-Francs, des Laurentides, de la Montérégie, de Lanaudière, de Laval et du Nord-du-Québec.

38- Que les priorités, ainsi que les systèmes et les procédés administratifs de la Commission des droits de la personne soient revus et réévalués, afin de vérifier si les ressources financières et humaines de la Commission des droits de la personne sont utilisées avec la plus grande efficience dans le cadre de ses budgets actuels et qu'au besoin les correctifs appropriés soient apportés.

Que cette réévaluation porte de façon prioritaire sur le fonctionnement de la Direction des enquêtes et du contentieux.

Que, compte tenu de cette réévaluation, des ressources adéquates soient accordées à la Commission des droits de la personne pour assurer un traitement rapide du nombre croissant de ses dossiers et pour remplir efficacement chacun de ses mandats.

D. LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE ET LES PROGRAMMES D'ACCÈS A L'ÉGALITÉ

39- Qu'il soit permis à tout organisme voué à la défense des droits et libertés ou au bien-être d'un groupe de faire une demande d'enquête à la Commission des droits de la personne dans tous les cas où un acte discriminatoire peut avoir lieu sans qu'il ne soit possible d'en identifier la victime, notamment dans les cas de publicité discriminatoire, de discrimination dans l'établissement de catégories d'emploi ou de formulaires de demandes d'emploi.

40- Que la Commission des droits de la personne utilise davantage son pouvoir d'enquêter de sa propre initiative et rende compte de cette utilisation dans ses rapports annuels.

41- Que la Commission des droits de la personne favorise davantage l'implantation de programmes d'accès à l'égalité par étapes et par secteurs de l'entreprise.

ANNEXE 1

RÉSOLUTIONS DE LA
COMMISSION DES
INSTITUTIONS

RÉSOLUTION DU 17 JUIN 1986

"Le Président propose donc ce qui suit:

Que la Commission des institutions examine, en 1987, les orientations, les activités et la gestion de la Commission des droits de la personne conformément à l'article 294 du Règlement de l'Assemblée.

La motion est adoptée à l'unanimité."

RÉSOLUTION DU 14 JANVIER 1987

"Le Président propose ce qui suit:

Que l'examen, en 1987, par la Commission des institutions, des activités, des orientations et de la gestion de la Commission des droits de la personne porte sur les sujets suivants:

- structure et fonctionnement y inclus le règlement des litiges;

- mandat information-éducation de la Commission des droits de la personne et sa présence régionale.

La motion est adoptée à l'unanimité."

ANNEXE 2

QUESTIONNAIRE SUR LA
COMMISSION DES DROITS
DE LA PERSONNE

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES INSTITUTIONS

TRENTE-TROISIÈME LÉGISLATURE - PREMIÈRE SESSION

QUESTIONNAIRE
SUR LA
COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE
(C.D.P.)

QUÉBEC

JUIN 1987

1. Dans le passé, avez-vous déjà fait affaire ou traité un dossier avec la C.D.P. ?

2. Si oui, combien de fois avez-vous fait affaire ou traité un dossier avec la C.D.P. ?

3. Dans quelle(s) situation(s) spécifique(s) avez-vous fait appel à la C.D.P. ?

4. Votre organisme a-t-il déjà collaboré avec la C.D.P. à des programmes pour la défense et la promotion des droits et libertés de la personne ?

5. Si oui, à quelles occasions ?

6. Est-ce que la C.D.P. vous envoie trop, suffisamment ou pas assez d'information sur ses services ou son fonctionnement ?

7. Quel type d'information aimeriez-vous recevoir de la part de la C.D.P. ?

8. Considérez-vous que la C.D.P. a un rôle d'éducation aux droits de la personne vis-à-vis la population ?

9. Si oui, de quelle façon concevez-vous son rôle ?

10. Estimez-vous nécessaire que la C.D.P. soit présente dans toutes les régions du Québec ?

11. Si oui, pour quelles raisons ?

12. Dans le passé, les dossiers que vous avez eus avec la C.D.P. se sont-ils réglés à l'étape de la médiation, des recommandations formelles ou devant les tribunaux ?

13. Dans quel délai ?

14. Le règlement vous a semblé très satisfaisant, satisfaisant ou insatisfaisant ?

15. Considérez-vous que la C.D.P. est un organisme très impartial, assez impartial, peu impartial ou pas impartial du tout ?

16. Pourquoi ?

17. Considérez-vous que la C.D.P. est un organisme très bien structuré, assez bien structuré, mal structuré ou très mal structuré ?

18. Pourquoi ?

19. Quels sont, selon vous, les points forts et les points faibles de la C.D.P. ?

20. Considérez-vous que la C.D.P. est un organisme qui a beaucoup de pouvoir, peu de pouvoir, aucun pouvoir ?

21. Pourquoi ?

22. Considérez-vous que la C.D.P. est un organisme très compétent, assez compétent, incompétent ou très incompétent ?

23. Pourquoi ?

24. Dans l'ensemble, avez-vous été très satisfait, assez satisfait, insatisfait ou très insatisfait de vos démarches, relations ou interventions avec la C.D.P. ?

25. Pourquoi ?

26. Que devrait faire la C.D.P. afin d'améliorer ses relations avec vous ?

27. Dans les quatre (4) volets que nous avons abordé (communications, éducation, présence régionale et règlement des litiges), il y a peut-être des points que vous voudriez approfondir. Si tel était le cas, nous aimerions connaître vos suggestions.

28. Autres commentaires.

ANNEXE 3

LISTE DES ORGANISMES ET
DES PERSONNES CONSULTÉS

LISTE DES ORGANISMES ET DES PERSONNES CONSULTÉS

1. ORGANISMES ENTENDUS PAR LA COMMISSION

- AUDIENCE DU 24 SEPTEMBRE 1986

Commission des droits de la personne
représentée par:

. Me Jacques Lachapelle, président
. Me Nicole Trudeau-Bérard, vice-présidente

- AUDIENCES DES 24, 25 ET 26 NOVEMBRE 1987

Action Travail des Femmes
représenté par:

. Mme Élizabeth Novak, permanente

Association des infirmières noires du Québec inc.
représentée par:

. Mme Cynthia Parris, présidente

Association du Québec pour l'intégration sociale
représentée par:

. Mme Madeleine Gérard, présidente
. Mme Monique Robitaille-Rousseau, ex-présidente
. Mme Françoise Gilbert, directrice générale

Association pour les droits des gais du Québec
représentée par:

. M. Jacques Sigouin, président
. M. Louis Gérard, trésorier

Centre de recherche-action sur les relations raciales
représenté par:

. M. Fo Niemi, directeur général
. M. Daniel Dortelus, secrétaire du Conseil d'administration
. M. Jonas Mas, organisateur communautaire

LISTE DES ORGANISMES ET DES PERSONNES CONSULTÉS (suite)

Comité provincial des malades
représenté par:

. Me Michèle Lamquin-Éthier, directeur général
. Mme Lucie Forget, bénévole

Commission des droits de la personne
représentée par:

. Me Jacques Lachapelle, président
. M. Alain Bissonnette, commissaire
. M. Normand Dauphin, directeur des Bureaux régionaux
. Mme Paule Ste-Marie, directrice des Communications
. M. Mayer Lévy, commissaire
. M. Jacques Bergeron, adjoint exécutif
. M. Bernard Guilbert, directeur de l'Administration
. Mme Esther Desjardins

Congrès des avocat(e)s et juristes noir(e)s du Québec
représenté par:

. Me Martial Pierre, secrétaire
. Me Yves Boiron, responsable de la recherche et de la documentation

Conseil du patronat du Québec
représenté par:

. M. Ghislain Dufour, président
. Mme Annie Amisse, directeur de l'Information
. Me Jean Roberge, directeur adjoint et conseiller juridique de l'Association des mines et métaux

Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail de la région de Montréal inc.
représenté par:

. Mme Isabelle St-Martin, responsable de l'information
. Mme Odette Montigny, assistante au Service des plaintes

Ligue des droits et libertés
représentée par:

. M. André Paradis, directeur général
. Me Marc Plamondon, conseiller
. Mme Jocelyne Lamoureux, membre du Conseil d'administration

LISTE DES ORGANISMES ET DES PERSONNES CONSULTÉS (suite)

Office des droits des détenus
représenté par:

. M. Jean-Claude Bernheim, coordonnateur
. Me Jeanne Cadieux

Service d'aide aux Néo-québécois et immigrants
représenté par:

. M. Kéder Hyppolite, directeur
. M. Osé Domond, président de S.O.S. Racisme et directeur du Carrefour multi-ethnique Saint-Laurent

- AUDIENCE DU 24 MARS 1988

Commission des droits de la personne
représentée par:

. Me Jacques Lachepelle, président
. Me Nicole Duplé, commissaire
. Mme Geneviève Hector, commissaire
. M. Mayer Lévy, commissaire
. Mme Louise Caron, directrice des Programmes d'accès à l'égalité
. Mme Paule Ste-Marie, directrice des Communications
. M. Normand Dauphin, directeur des Bureaux régionaux
. Me Jacques Bergeron, adjoint exécutif au président
. M. Marc Bilocq, directeur du Bureau de Québec
. Mme Ghislaine Patry-Buisson, membre de la CDP et présidente du syndicat

2. ORGANISMES QUI ONT FAIT PARVENIR UN MÉMOIRE OU UN DOCUMENT POUR DEPOT SEULEMENT

Chambre de commerce du Québec
Commission des services juridiques du Québec
Confédération des syndicats nationaux
Groupe québécois de recherche sur le droit à l'égalité

LISTE DES ORGANISMES ET DES PERSONNES CONSULTÉS (suite)

3. PERSONNES CONSULTÉES

Commission des droits de la personne du Québec:

M. Jean-Luc Dumont, conseiller en gestion des ressources humaines
Mme Nicole Pothier, agente d'éducation
Mme Danielle Robichaud, agente d'information
Mme Paule Ste-Marie, directrice des Communications
Mme Jennifer Stoddart, directrice des Enquêtes

Commission canadienne des droits de la personne:

Mme Hanne Jensen, directrice des plaintes et mise en oeuvre
M. Gilles Pépin, directeur régional
Mme Roberta Tarte, agente des droits de la personne
Me Anne Trotier, avocate

Commission ontarienne des droits de la personne:

Mme Toni Silberman, adjointe à l'Administration, Affaires publiques
M. Jim Stratton, directeur, Section de la conciliation et de l'observance de la loi

Saskatchewan Human Rights Commission:

M. Kenneth C. Jamont, directeur administratif

Canadian Human Rights Advocate:

Me Kathleen Ruff, directrice

Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes:

Mme Susan Johannis, recherchiste juridique
Me Helena Orton, avocate

ANNEXE 4

PUBLICATIONS DE LA
COMMISSION DES DROITS
DE LA PERSONNE DU
QUEBEC

Commission des droits
de la personne
du Québec

PUBLICATIONS

DE LA

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC

DOCUMENT PRÉPARÉ PAR NICOLE POTHIER

DIRECTION DES COMMUNICATIONS

Nicole Pothier
Nicole Poitras
19/01/88

360, rue Saint Jacques
Montréal, Québec
H2Y 1P5

(514) 873-5146

Charte des droits et libertés de la personne

Texte intégral de la Charte. Disponible en français et en anglais.

Texte annoté de la Charte des droits et libertés de la personne, préparé par Jean-Maurice Brisson

Édité et vendu par la Société québécoise d'information juridique (1986) [150 pages].

Droits et libertés au Québec: jurisprudence québécoise, positions officielles, décisions, recommandations de la Commission des droits de la personne du Québec

Publié et distribué par la Société québécoise d'information juridique, 3 fois l'an.

Forum droits et libertés

Bulletin officiel de la Commission des droits de la personne publié 10 fois l'an. **"Forum Droits et libertés"** informe sur les activités de la Commission et aborde des thèmes reliés aux droits de la personne. Depuis 1978. Approximativement 8 pages par volume.

Des droits en toute égalité, quel que soit...

- La race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale
- Le sexe
- L'orientation sexuelle
- La grossesse
- L'état civil
- Le handicap
- La condition sociale
- Les convictions politiques
- La langue
- La religion
- L'âge

Dépliants de vulgarisation présentant les motifs de discrimination énumérés à l'article 10. Disponibles en anglais, en portugais, en espagnol, en italien et en grec.

Logement: Quand faire appel à la Commission des droits de la personne du Québec

Dépliant sur la discrimination dans le logement. Disponible en anglais.

Non! À la discrimination dans le taxi

Dépliant présentant un nouveau règlement dans l'industrie du taxi.

Des droits en toute égalité... sans discrimination

Dépliant de vulgarisation de la notion de discrimination.

La Charte protège les personnes âgées et les personnes handicapées contre l'exploitation

Dépliant de vulgarisation de la notion d'exploitation.

Le droit d'être traité en toute égalité... sans harcèlement

Dépliant de vulgarisation de la notion de harcèlement.

La Commission des droits de la personne du Québec ... Bonjour! Est-ce qu'on peut vous aider?

Dépliant présentant les services offerts par la Commission des droits de la personne.

Les formulaires de demande d'emploi et les entrevues relatives à un emploi

Guide pratique d'interprétation de la Charte (1985) [8 pages]. Disponible en anglais.

Vous déposez une plainte à la Commission des droits de la personne. Que va-t-il se passer?

Brochure expliquant le cheminement d'une plainte déposée à la Commission. (1987) [19 pages].

Compte-rendu d'une rencontre d'information et de consultation sur les amendements à la charte regroupant 35 groupes ou organismes différents

(13 novembre 1983) [143 pages].

La Commission des droits de la personne dépose devant l'Assemblée nationale, un rapport annuel de ses activités

Ce rapport est disponible chez l'Éditeur officiel du Québec.

********Bibliographie analytique de la Recherche (1976-1985)**

Cette bibliographie contient l'essentiel des avis et études de la Commission des droits de la personne soit près de **300 textes d'interprétation de la Charte** plus des textes d'analyse des projets de lois.

********Avis de la Commission - Les lignes directrices**

Un ensemble des textes présentant les positions officielles de la Commission sur l'interprétation de différents articles de la Charte québécoise des droits et libertés.

Collection "Les cahiers de la Commission des droits de la personne"

Six cahiers présentent l'interprétation de la Commission sur des thèmes particuliers.

- La discrimination

  Définition usuelle et comparative (1980) [51 pages].

- La condition sociale

  Non disponible.

- À travail équivalent, salaire égal, sans discrimination

  Interprétation de l'article 19 de la Charte qui proclame l'égalité de traitement pour un travail équivalent et une méthode pour mesurer cette équivalence (1980) [162 pages]. Disponible en anglais.

- Les antécédents judiciaires dans les lois administrées par le ministère de la Justice

  Définition du problème des antécédents judiciaires comme motif d'exclusion et propositions de solution (1981) [80 pages].

- La preuve de la discrimination

  Étude comparative sur les exigences de preuve en matière de discrimination (1982) [85 pages].

- L'exploitation des personnes âgées ou handicapées

  Interprétation de l'article 48 de la Charte (1983) [43 pages].

- Les organisations syndicales face à la discrimination

  Responsabilité et devoir de représentation (1984) [117 pages].

Les programmes d'accès à l'égalité

- Programme d'accès à l'égalité dans l'emploi

  Guide d'élaboration et d'implantation [200 pages]. Document de travail. Diffusion limitée pour fin de circulation.

- Un programme d'accès à l'égalité dans l'emploi

  Document d'information (1987) [18 pages].

- Règlement sur les programmes d'accès à l'égalité

  Disponible en anglais.

- Les programmes d'accès à l'égalité; une nouvelle réalité pour le monde du travail

  Dépliant de vulgarisation sur les programmes d'accès à l'égalité.

- Programme d'accès à l'égalité et accès des minorités aux services publics

  Résultats d'une recherche réalisée à la demande du ministère de la Justice. (1987) [36 pages].

Commentaires et recommandations de la commission des droits de la personne du Québec en rapport avec la Commission d'enquête sur le fonctionnement et l'administration de l'Hôpital Rivière-des-Prairies

(1986) [40 pages].

Enquête de la Commission des droits de la personne à la prison Tanguay

(1985) [153 pages].

Sommaire du rapport d'enquête sur la prison de Tanguay

Recommandations et conclusions de la Commission des droits de la personne (1985) [44 pages].

Allégations de discrimination raciale à l'occasion de l'enquête policière et l'enquête du coroner suite à la mort de deux Amérindiens sur la Rivière Moisie (1977)

Rapport d'enquête de la Commission (1984) [52 pages]. Disponible également en anglais et en montagnais.

Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal

- Rapport final, Vol. 1 et 2

  [429 pages Vol. 1 et 179 pages Vol. 2].

- Résultats et recommandations

  [20 pages].

- Extraits du volume 1

  [33 pages]. Disponible en anglais.

- Extraits du volume 2

  [6 pages]. Disponible en anglais.

Collection "Éducation"

Un ensemble de près de 20 documents de réflexion, d'analyse, d'activité ou d'exercices pratiques permettant de mieux comprendre l'esprit et la lettre de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

1ere série: Réflexions et pratiques sur l'éducation aux droits

- L'expérience personnelle: source de préjugé et facteur de changement

  (1979) [45 pages].

- L'influence de nos perceptions et de nos préjugés; deux exercices

  (1983) [32 pages].

- Quelques notions clés: perceptions, préjugés, discrimination, concept de soi

  (1977) [62 pages].

- Une théorie behavioriste concernant les attitudes et l'interaction sociale

  (1979) [66 pages].

2ième série: Les droits et le monde du travail

- À travail équivalent, salaire égal

  Guide d'interprétation de l'article 19 de la Charte. Ce document reprend en partie le contenu du cahier de la Commission des droits de la personne portant sur l'article 19 de la Charte (1982, 1984) [39 pages].

- À travail équivalent, salaire égal

  Résumé de l'article 19 de la Charte (1978, 1984) [21 pages].

- Quatre exercices reliés à l'affichage des postes, à l'entrevue et au formulaire de demande d'emploi

  (1979) [78 pages].

- La féminisation des titres d'emploi; un exercice

  (1982) [26 pages].

- La neutralité des conventions collectives

  Études de cas. (1980) [74 pages].

- Les femmes dans les conventions collectives: pourquoi la différence?

  Résultats de l'analyse de conventions collectives (1981) [21 pages].

3ième série: Le sexisme en milieu scolaire

- Le sexisme à l'école à partir de l'analyse de Dunnigan (1975) et suivi d'un guide de discussion

  (1977) [20 pages].

- Les stéréotypes sexistes: cinq exercices

  (1979, 1983) 46 pages].

4ième série: Les droits judiciaires

- La fonction policière et la promotion des droits

  (1984) [29 pages].

5ième série - Les droits des autochtones

- Il faut respecter les droits des peuples autochtones et négocier en conséquence avec eux

  Déclaration de la Commission des droits de la personne du Québec sur le problème des droits territoriaux des Autochtones au Québec, suivie de l'Annexe sur l'extinction des droits des tiers dans la convention de la Baie James. (1978) [39 pages]. Disponible en anglais et en montagnais.

- La controverse des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones au Québec

  Essai de synthèse. (1980) [89 pages]. Disponible en montagnais.

- Chroniques de chasse et de pêche et le débat sur les droits des Amérindiens

  Texte de présentation de l'analyse des chroniques. (1980) [13 pages]. Disponible en anglais et en montagnais.

- Dossier chasse et pêche - Première partie, chasseurs sportifs vs chasseurs de subsistance

  L'image de l'Amérindien dans les chroniques de chasse et pêche des grands journaux francophones du Québec. (1980) [83 pages].

- Dossier chasse et pêche

  Deuxième partie, les droits des Amérindiens, des Inuit et des Métis: améliorer la qualité du débat. Commentaires de la Commission des droits de la personne du Québec suite à l'étude sur les chroniques de journaux francophones dans le dossier chasse et pêche. (1980) [32 pages]. Disponible en anglais.

- Concilier la conservation de la faune et le respect des droits des Autochtones

  (1982) [20 pages]. Disponible en anglais et en montagnais.

Pour mieux vivre ensemble

Document d'interprétation et de réflexion sur la Charte pour les jeunes de niveau secondaire. (1988) [144 pages]. Édité et vendu par Modulo (sous presse).

Le cahier du 10 décembre - "Tous ensemble"

Suggestions de cours à l'intention des enseignants et enseignantes pour les classes du deuxième cycle du secondaire. (1980) [185 pages].

Cahier d'activités - "Jeunes, égaux en droits et responsables"

Cahier autour des thèmes du guide d'interprétation de la Charte à l'intention des jeunes en milieu scolaire. (1982) [38 pages].

Réflexion d'un groupe de travail composé de seize jeunes, présentée à la Commission des droits de la personne du Québec, à l'occasion de l'Année internationale de la jeunesse

Recommandations (1985) [4 pages].

Déclaration de la Commission des droits de la personne du Québec, à l'occasion de l'Année internationale de la jeunesse

(1985) [4 pages].

Commentaires de la Commission des droits de la personne du Québec sur le programme d'étude "Éducation à la sexualité au primaire et au secondaire"

(1982) [30 pages].

Black Women's Studies in Teaching Related to Women: Help or Hindrance to Universal Sisterhood?

(1982) [14 pages].

Le revers de la médaille: des oublis de l'histoire

(1982) [8 pages].

Réflexion sur un mode d'exercice de l'autorité en milieu scolaire favorable à la promotion de l'égalité en droits et de la réciprocité

(1983) [4 pages].

Rapport synthèse des politiques et des orientations en milieu scolaire concernant le multiculturalisme, l'éducation antiraciste dans les dix provinces du Canada

(1987) [104 pages].

Cultural Minorities in the School: Some Tought-Sharing and Mind-S-T-R-E-T-C-H-I-N-G-

(1984) [8 pages].

Multiculturalism, Racism and the School System

(1984) [21 pages).

Le racisme et l'école

Texte publié dans le Journal "Le Devoir". Cahier spécial sur les communautés culturelles à l'école. (1984) [6 pages].

More Visible Partnerships! Formula for a New Intercultural Order of Education

(1984) [6 pages].

Actes de la conférence sur l'éducation aux droits à l'intention des écoles primaires et secondaires

Des textes de 75 personnes provenant du monde de l'éducation et d'experts des droits et libertés de la personne (Prix de vente: 7,00$ l'unité) (1986) [508 pages].

Dimension historique de la discrimination raciale à Montréal à travers le wécu du Negro Citizenship Association

Document complémentaire à l'enquête dans l'industrie du taxi. (1983) [19 pages].

Toward a Definition of Racism

(1985) [17 pages].

Race and Class in Canada: the Case of Blacks in Québec

(1982) [26 pages].

Facing Reality: Black Women in the 80's

(1984) [24 pages].

À travers son chapeau colonial: regard sur Tintin au Congo et Tintin en Amérique

(1980) [12 pages].

Parlons droits

Bulletin d'information à l'intention du milieu scolaire secondaire. Publié quatre fois l'an; non publié en 1987.

ANNEXE 5

RECENSEMENT DES
CARACTÉRISTIQUES DES
EMPLOYÉS-E-S DE LA
C.D.P.Q. AU
29 FÉVRIER 1988

RECENSEMENT DES CARACTÉRISTIQUES DES EMPLOYÉ-E-S DE LA C. D. P. Q. AU 29 FÉVRIER 1988

		TOTAL		LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE				CATÉGORIE D'EMPLOI					
		C.D.P.		MONTRÉAL		QUÉBEC + RÉGIONS		CADRES ET HORS CADRES		PROFESSIONNELS		BUREAU	
		NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%
LOCALISATION	Montréal	107	82.9%	-	-	-	-	10	90.9%	58	81.7%	39	82.9%
	Québec	16	12.4%	-	-	-	-	1	9.1%	9	12.6%	6	12.8%
	Régions	6	4.7%	-	-	-	-	-	-	4	5.6%	2	4.3%
	TOTAL	129	-	-	-	-	-	11	100%	71	100%	47	100%
CATÉGORIE + STATUT D'EMPLOI	Hors-cadres	2	1.6%	2	1.9%	-	-	-	-	-	-	-	-
	Cadres	11	8.5%	10	9.4%	1	4.5%	-	-	-	-	-	-
	Prof. perm.	66	51.2%	56	52.3%	10	45.5%	-	-	-	-	-	-
	Prof. temp.	5	3.9%	2	1.9%	3	13.6%	-	-	-	-	-	-
	Bur. perm.	37	28.7%	32	29.9%	5	22.7%	-	-	-	-	-	-
	Bur. temp.	8	6.2%	5	4.7%	3	13.6%	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	129	100%	107	100%	22	100%	-	-	-	-	-	-

		TOTAL		LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE				CATÉGORIE D'EMPLOI					
		C.D.P.		MONTRÉAL		QUÉBEC + RÉGIONS		CADRES ET HORS CADRES		PROFESSIONNELS		BUREAU	
		NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%
LANGUE	Français	114	88.4%	93	86.9%	21	95.4%	8	72.7%	61	85.9%	45	95.7%
	Amharique	1	0.8%	1	0.9%	-	-	1	9.1%	-	-	-	-
	Anglais	5	3.9%	5	4.7%	-	-	1	9.1%	4	5.6%	-	-
	Allemand	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Créole + Français	2	1.6%	2	1.8%	-	-	-	-	2	2.8%	-	-
	Espagnol	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Grec. + Ang	1	0.8%	1	0.9%	-	-	1	9.1%	-	-	-	-
	Italien	2	1.6%	2	1.8%	-	-	-	-	1	1.4%	1	2.1%
	Polonais	1	0.8%	-	-	1	4.5%	-	-	1	1.4%	-	-
	Vietnamien	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	-	-	1	2.1%

		TOTAL		LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE				CATÉGORIE D'EMPLOI					
		C.D.P.		MONTRÉAL		QUÉBEC + RÉGIONS		CADRES ET HORS CADRES		PROFESSIONNELS		BUREAU	
		NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%
LIEU DE NAISSANCE	Canada	111	86.0%	91	85.0%	20	90.9%	10	90.9%	58	81.7%	43	91.5%
	Angleterre	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Barbades	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Belgique	3	2.3%	2	1.9%	1	4.5%	-	-	3	4.2%	-	-
	Égypte	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Espagne	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Éthiopie	1	0.8%	1	0.9%	-	-	1	9.1%	-	-	-	-
	France	5	3.9%	4	3.7%	1	4.5%	-	-	2	2.8%	3	6.4%
	Haïti	2	1.6%	2	1.9%	-	-	-	-	2	2.8%	-	-
	Italie	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Roumanie	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	1	1.4%	-	-
	Vietnam	1	0.8%	1	0.9%	-	-	-	-	-	-	1	2.1%

		TOTAL		LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE				CATÉGORIE D'EMPLOI					
		C.D.P.		MONTRÉAL		QUÉBEC + RÉGIONS		CADRES ET HORS CADRES		PROFESSIONNELS		BUREAU	
		NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%
SEXE	Masculin	44	34.1%	36	33.6%	8	36.4%	7	63.6%	35	49.2%	2	4.3%
	Féminin	85	65.9%	71	66.4%	14	63.6%	4	36.4%	36	50.7%	45	95.7%
MINORITÉ VISIBLE	Oui	6	4.65%	6	5.6%	0	-	1	9.1%	4	5.6%	1	2.1%
	Non	123	95.3%	101	94.4%	22	100%	10	90.1%	67	94.4%	46	97.8%
AUTOCHTONE	Oui	1	0.8%	1	0.9%	-	-	1	9.1%	-	-	-	-
	Non	128	99.2%	106	99.1%	22	100%	10	90.9%	71	100%	47	100%
HANDICAP	Oui	4	3.1%	4	3.7%	-	-	-	-	2	2.8%	2	4.3%
	Non	125	96.9%	103	96.3%	22	100%	11	100%	69	97.2%	45	95.7%

Mise-à-jour: 06/04/88 - NP

ANNEXE 6

ÉTAT DES DOSSIERS ACTIFS
AU 31 DÉCEMBRE 1987 POUR
MONTRÉAL, QUÉBEC ET LES
BUREAUX RÉGIONAUX

État des dossiers actifs au 31 décembre 1987
pour Montréal, Québec et les bureaux régionaux

	Grand total	Côte Nord	Montréal	Nord Ouest	Outa ouais	Québec	Estr:
Dossiers actifs au 31 décembre 1986:	1495	24	637	26	93	646	69
Dossiers ouverts en 1987:	729	26	379	33	69	164	58
Sous total en 1987:	2224	50	1016	59	162	810	127
Dossiers fermés en 1987:	774	18	302	21	42	353	38
Total des dossiers actifs au 31 décembre 1987:	1450	32	714	38	120	457	89